

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des secrétaires généraux des Parlements

SESSION DE GENÈVE

1 – 3 OCTOBRE 2003

**Compte – rendu
des séances plénières**



MEMBRES PRÉSENTS

M. Sindiso Mfenyana	Afrique du Sud (République d')
M. Artan Banushi	Albanie
Dr Hafnaoui Amrani	Algérie
M. Valenti Marti Castanyer	Andorre
M. Ian Harris	Australie
M. Robert Myttenaere	Belgique
M. Georges Brion	Belgique
M. Claude Djankaki	Bénin
M. Vedran Hadzovik	Bosnie Herzégovine
M. Ognyan Avramov	Bulgarie
M. Prosper Vokouma	Burkina Faso
M. Carlos Hoffmann Contreras	Chili
M. Brissi Lucas Guehi	Côte d'Ivoire
M. Constantinos Christoforou	Chypre
M. Helge HJORTDAL	Danemark
M. Farag El-Dory	Egypte
M. Samy Mahran	Egypte
M. Mohamed Salem Al-Mazroui	Emirats Arabes Unis
M. Heike Sibul	Estonie
M. Asnake Tadesse	Ethiopie
M. Seppo Tiitinen	Finlande
Mme Hélène Ponceau	France
Mme Marie-Françoise Pucetti	Gabon
M. K.E.K. Tachie	Ghana
M. Mohamed Salifou Toure	Guinée (République de)
M. Fridrik Olafsson	Islande
M. G.C. Malhotra	Inde
Dr Yogendra Narain	Inde
Mme Sitti Nurhajati Daud	Indonésie
M. Arie Hahn	Israël
M. Guiseppe Troccoli	Italie
M. Samuel Wawera Ndindiri	Kenya
M. Sheridah Al-Mosharji	Koweït
M. Adnan Daher	Liban
M. Claude Frieseisen	Luxembourg
M. Aleksander Novakoski	Ex République yougoslave de Macédoine
M. Mamadou Santara	Mali
Mme Patricia Flores Elizondo	Mexico
M. Namsrajav Luvsanjav	Mongolie
M. Mohamed Rachid Idrissi Kaitouni	Maroc
M. Carlos Manuel	Mozambique
M. Moses Ndjarakana	Namibie
Mme Panduleni Shmutwikeni	Namibie
M. Moussa Moutari	Niger
M. Ibrahim Salim	Nigeria

M. Oluyemi Ogunyomi	Nigeria
M. Hans Brattesta	Norvège
M. Shahid Iqbal	Pakistan
M. Willem De Beaufort	Pays-Bas
M. Leendert Klaasen	Pays-Bas
M. Roberto Nazareno	Philippines
M. Oscar Yabes	Philippines
Mme Isabel Corte-Real	Portugal
M. Constantin Sava	Roumanie
M. Roger Sands	Royaume Uni
Dr Fetuao Toia Alama	Samoa
M. Francisco Silva	Sao Tome & Principe
Mme Jozica Veliscek	Slovénie
Mme Priyanee Wijesekera	Sri Lanka
M. Ibrahim Mohamed Ibrahim	Soudan
M. Anders Forsberg	Suède
M. John Clerc	Suisse
M. Peter Kynstetr	République tchèque
M. Paval Pelant	République tchèque
M. Pitoon Pumhiran	Thaïlande
M. Chinda Chareonpun	Thaïlande
M. Mykola Mishchenko	Ukraine
M. Aleksander Arkhipov	Union du Belarus et de la Fédération de Russie
M. Eike Burchard	Union de l' Europe occidentale
M. Horatio Catalurda	Uruguay
M. Eustoquio Contreras	Venezuela
Mme Helen Dingani	Zimbabwe

REMPLEÇANTS

M. Everhard Voss (for Dr Stelzl)	Allemagne
M. Yaba Pedro Alberto (for Mr Diogo De Jesus)	Angola
Mme Judy Middlebrook (for M. Bernard Wright)	Australie
Dr Stephan Toth (for Dr Georg Posch)	Australie
M. Claude Cossi Djankaki (for M.s Noele Avognon-Detinho)	Bénin
M. Marc Bosc (for M. William Corbett)	Canada
M. Paul Cahoua (for M. Xavier Roques)	France
M. Alain Delcamp (for M. Jean-Claude Becane)	France
Mme Maria Valeria Agostini (for M. Antonio Malaschini)	Italie
M. Seiji Kondo (for M. Yoshiniro Komazaki)	Japon
M. Sten Ramstedt (M. M. Julian Priestley)	Parlement Européen
Mme Anna Szklennik (for M. Adam Witalec)	Pologne
M. Wiesław Staskiewicz (for M. K Czeszjeko-Sochacki)	Pologne
M. Rhodri Walters (for M. Paul Hayter)	Royaume Uni
M. Alexey Tzaregorodsev (for M. Alexander Lotorev)	Fédération de Russie

OBSERVATEURS

M. Estrada	Argentine
M. Joseph Wirnsperger	Australie
M. Keorapetse Boepetswe	Botswana
M. Samson Ename Ename	Cameroun
Mme Damienne Nanare	République Centrafricaine
M. Chin Yong Jung	Corée (République de)
M. Il-Kwon Kim	Corée (République de)
M. Elias Eliades	Grèce
M. Yudi Purwanta	Indonésie
M. Inosensius Samsul	Indonésie
Mme Luisa Accarino	Italie
M. Toshiaki Sasaki	Japon
M. Faiz Al-Shawabkeh	Jordanie
Mme Ipi Cross	Nouvelle Zélande
M. Antonio Lopes Andre	Portugal
Mme Adriana Badea	Roumanie
Mme Mihaela Militaru	Roumanie
M. Jiri Krbec	République tchèque
Mme Samonrutai Aksornmat	Thaïlande
M. Pakpoom Mingmitr	Thaïlande
M. Rauf Bozkurt	Turquie
M. Pham Quoc Bao	Vietnam

EXCUSÉS

M. Dirk Brouer	Allemagne
M. Gerd Schmitt	Allemagne
Dr Stelzl	Allemagne
M. Diogo De Jesus	Angola
M. Bernard Wright	Australie
Dr Georg Posch	Australie
Mme Noele Avognon-Detinho	Bénin
M. William Corbett	Canada
M. Bruno Haller	Conseil de l'Europe
M. Antonio Malaschini	Italie
M. Yoshinori Kawamurai	Japon
Dr Mohamad Al-Masalha	Jordanie
M. Hans Brattestå	Norvège
M. Julian Priestley	Parlement Européen
M. Adam Witalec	Pologne
M. Krzysztof Czeszejko-Sochacki	Pologne
M. Paul Hayter	Royaume Uni
M. Alexander Lotorev	Fédération de Russie
M. Hans-Peter Gerschwiler	Suisse
M. Colin Cameron	Union de l'Europe occidentale
M. Hugo Rodriguez Filippini	Uruguay

CORRIGENDUM : M. Pitoon Pumhiran (Secrétaire Général de la Chambre des Représentants, Thaïlande) est devenu membre de l'ASGP au Printemps 2003.

SOMMAIRE

Page N°

PREMIÈRE SÉANCE – Mercredi 1^{er} octobre (matin)

1.	Remarques préliminaires	9
2.	Ordre du jour.....	9
3.	Nouveaux membres.....	11
4.	Débat thématique : les mécanismes de traitement des droits de l'homme dans les Parlements	11
	- Présentation de M. Rodri Walters (Grande-Bretagne).....	11
	- Contribution de M. Evehard Voss (Allemagne).....	19
	- Contribution de M. Claude Djankaki (Bénin).....	26
	- Contribution de Mme Judy Middlebrook (Australie).....	29
	- Intervention de M. Bruno Haller (Conseil de l'Europe).....	37

DEUXIÈME SÉANCE – Mercredi 1^{er} octobre (après-midi)

1.	Communication de M. Marc Bosc (Canada) sur la cyberdémocratie dans le contexte parlementaire	43
2.	Communication de Mme Judy Middlebrook (Australie) sur les méthodes de vote au sein des Parlements.....	51
3.	Communication de Mme Hélène Ponceau, (France) sur le développement des activités extraparlimentaires au sein du Sénat français et ses conséquences administratives.....	79

TROISIÈME SÉANCE – Jeudi 2 octobre (matin)

1.	Remarques préliminaires	89
2.	Présentation de M. Martin Chungong (UIP) sur les récentes activités de l'UIP.....	89
3.	Débat thématique : Parlements et transfert de souveraineté	93
	- Présentation de M. Robert Myttenaere (Belgique).....	93
4.	Election d'un membre au Comité exécutif.....	97
5.	Suite du débat thématique : contribution de M. Yogendra Narain (Inde).....	98

QUATRIÈME SÉANCE – Jeudi 2 octobre (après-midi)

1.	Communication de Mme Sitti Nurhajati Daud (Indonésie) sur le rôle du secrétaire général du Conseil dans l'ère de la réforme en Indonésie	103
2.	Communication de M. Sindiso Mfenyana (Afrique du Sud) sur le changement de groupe politique et la politique linguistique à l'Assemblée nationale d'Afrique du Sud.....	111
3.	Communication de M. Yogendra Narain (Inde) sur le site internet bilingue au Conseil des Etat.....	116

SOMMAIRE (suite)

Page N°

CINQUIÈME SÉANCE – Vendredi 3 octobre (matin)

1.	Communication de M. Shri G.C. Malhotra (Inde) sur les compréhension des dispositions du Règlement.....	121
2.	Communication de Mme Damienne Nanare sur le Conseil national de transition de Centrafrique ...	132
3.	Modification du Règlement.....	140
4.	Nouveaux membres	141
5.	Adoption du budget pour 2004.....	142
6.	Projet d'ordre du jour pour la session de printemps 2004	142
7.	Clôture de la réunion.....	143

*

* *

Première séance, mercredi 1^{er} octobre 2003 à 10 heures
1. - Remarques préliminaires :

M. Ian Harris, président : A l'ouverture de nos travaux de cette réunion de l'ASGP, qui se tient dans le cadre de la 109^{ème} Assemblée de l'Union interparlementaire, je tiens à souhaiter la bienvenue à tous les participants. Ce matin, lors de la réunion de notre Comité exécutif, nous avons dû regretter le départ de notre collègue Al-Masalha, de Jordanie, qui avait été élu membre lors de la dernière session de Santiago du Chili, en avril dernier, consécutif à la fin de ses fonctions en qualité de secrétaire général. Dès lors, son poste est de nouveau vacant. L'élection visant à pourvoir à son remplacement aura lieu demain jeudi après-midi, les candidatures devant être reçues par le Bureau avant jeudi à 11 heures.

Je tiens à saluer particulièrement la présence ici de l'ancien Président de notre Association, M. Helge Hjortdal, du Danemark.

Il me faut vous informer également que les informations qui nous proviennent de l'Union interparlementaire ne laissent que peu d'espoir de voir la 110^{ème} Assemblée de l'Union interparlementaire, et donc de notre prochaine session de l'ASGP, se tenir à Londres comme cela était initialement prévu. Nous vous tiendrons au courant des développements de cette question.

2. - L'ordre du jour, tel qu'adopté par le Comité exécutif ce matin, est le suivant :

Mercredi 1^{er} Octobre (matin)

- | | |
|---------|---|
| 8 h 30 | Comité exécutif (<i>Salle 14, 2^{ème} étage</i>) |
| 10 h 00 | Ouverture de la session |
| | General debate : Mechanism for treatment of human rights
(Moderator : <i>Dr. Rhodri Walters, House of Lords, United Kingdom</i>) |
| l'homme | Débat général : Procédure d'examen des questions relatives aux droits de

(Modérateur : <i>Dr. Rhodri Walters, Chambre des Lords, Royaume-Uni</i>) |

Mercredi 1^{er} Octobre (après-midi)

- | | |
|---------|--|
| 15 h 00 | - Communication sur la cyberdémocratie dans le contexte parlementaire
(<i>M. Marc Bosc, Chambre des Communes - Canada</i>) |
| | - Communication sur les méthodes de vote dans les Parlements
(<i>Mrs Judy Middlebrook, Chambre des Représentants - Australie</i>) |

- Communication sur le développement des activités extraparlimentaires au sein du Sénat français et ses conséquences administratives
(*Mme Hélène Ponceau, Sénat – France*)

Jeudi 2 Octobre (matin)

- 8 h 00 Comité exécutif (*Salle 14, 2ème étage*)
- 9 h 30 - Communication de M. Martin Chungong sur les activités récentes de l'UIP
- 10 h 30 Débat général : Parlements et transfert de souveraineté
Modérateur : M. Robert Myttenaere (Chambre des représentants – Belgique)
- 11 h 00 Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection d'un membre au Comité exécutif (remplacement du Dr. Al-Masalha)

Jeudi 2 Octobre (après-midi)

- 15 h 00 - Communication sur le rôle du Secrétaire général de la Chambre des Représentants dans l'ère de réforme en Indonésie (*Mme J. Daud*)
- Communication : Changement de groupe politique et politique linguistique à l'Assemblée nationale d'Afrique du Sud (*M. Sindiso Mfenyana*)
- 16 h 00 Election d'un membre au Comité exécutif
- Communication : Le site Web bilingue du Conseil des Etats (Rajya Sabha)
(*Dr Yogendra Narain, Inde*)

Vendredi 3 Octobre

- 9 h 00 Comité exécutif (*Salle 14, 2ème étage*)
- 10 h 00 - Communication . Comprendre les règlements intérieurs
(*Shri G. C. Malhotra, Lok Sabha, Inde*)
- Communication. Le Conseil National de Transition en République Centrafricaine
(*Mme Damienne Nanare*)
- Questions administratives et financières (adoption du budget prévisionnel 2004)
- Nouveaux sujets de discussion et agenda prévisionnel pour la prochaine session (printemps 2004)
- Clôture de la réunion de Genève

Il en est ainsi décidé.

3. – Nouveaux membres :

Par ailleurs, nous avons reçu plusieurs demandes d'adhésion. Il s'agit de :

Mme Patricia Flores Elizondo, Secrétaire Générale de la Chambre des Représentants (Etats-Unis mexicains) en remplacement de M. Javier SANTILLAN OCEGUERA

M. Yves MICHEL, Secrétaire général de l'Assemblée nationale (France), en remplacement de M. Jean-Louis PEZANT.

M. Leendert J. Klaassen, Secrétaire Général de la première Chambre des Etats généraux (Pays-Bas)

M. Michael Pownall, secrétaire général adjoint de la Chambre des Lords (Royaume-Uni) en remplacement de M. Paul HAYTER

Dr Stelzl, Secrétaire général adjoint du Bundestag (Allemagne)

Les nouveaux adhérents présents sont invités à se lever.

Les candidatures sont approuvées.

4. – Débat thématique : *les mécanismes de traitement des droits de l'homme dans les Parlements*

M. Ian Harris, président : L'ordre du jour appelle maintenant le débat thématique sur *les mécanismes de traitement des droits de l'homme dans les Parlements*. Je donne tout d'abord la parole à M. Rodri Walters, modérateur dans ce débat, de la Chambre des Lords du Royaume – Uni.

M. Rodri Walters donne la présentation suivante :

C'est pour moi un grand honneur d'introduire le débat d'aujourd'hui. Comme vous le savez certainement pour beaucoup d'entre vous, M. Michael Davies, ancien président de l'ASGP, vient juste de prendre sa retraite et est remplacé à la Chambre des Lords par M. Paul Hayter en qualité de secrétaire général. Celui-ci malheureusement n'a pu participer à nos travaux de cette semaine.

J'en viens au thème de notre débat. Le respect des droits fondamentaux est un préalable à une démocratie effective. Il s'ensuit que, dans les démocraties, les Parlements sont inévitablement intéressés par les droits de l'homme en général, tant comme organes de contrôle que dans leurs fonctions de législateur. Mais, dans de nombreux cas, soit en application des principes relatifs aux droits de l'homme inscrits dans une Constitution écrite, soit à la suite de l'incorporation en droit interne d'un code des droits de l'homme, les Parlements jouent désormais souvent un rôle plus spécifique dans ce domaine. Le Parlement

britannique n'y fait pas exception et j'espère qu'un court bilan de nos expériences récentes pourra nourrir et stimuler notre débat.

Jusqu'à l'adoption de la loi sur les droits de l'homme en 1998, la Loi au Royaume – Uni ne contenait aucune disposition spécifique relative aux droits de l'homme. Cela en surprendra peut être beaucoup d'entre vous. Quoique le Royaume – Uni ait pris un rôle moteur dans la rédaction de la Convention européenne des droits de l'homme, dès 1951, les gouvernements successifs, travaillistes et conservateurs n'avaient pas décidé de l'incorporer en droit interne. Cela ne signifie pas que le pays n'était pas respectueux de ces principes, ni que la plupart des droits contenus dans la Convention ou dans tout autre code aient été incompatibles avec le droit britannique. Il n'est pas nécessaire d'incorporer de telles normes explicitement dans la loi pour avoir de la considération à leur égard.

Ironiquement, les arguments mis en avant successivement par les gouvernements travaillistes et conservateurs pour s'opposer à l'incorporation d'un code des droits avaient une solide base parlementaire et constitutionnelle. Toute règle incorporée qui pourrait permettre aux tribunaux britanniques d'annuler des dispositions contenues dans des lois du Parlement aurait pu réduire la suprématie législative du Parlement lui-même. Et, précisément du fait de cette suprématie, il aurait été impossible d'intégrer ces droits de façon permanente dans la loi britannique. Ces considérations peuvent vous paraître quelque peu académiques ; il n'en demeure pas moins que ce sont de tels arguments qui ont prévalu.

Même si, en 1996, le gouvernement britannique a reconnu le droit des individus de s'adresser à la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que la compétence de la Cour pour les questions relatives aux droits de l'homme, ces droits ne pouvaient encore être exercés devant les Cours britanniques.

Tout cela a changé après les élections générales de 1997, lorsque le Gouvernement du « New Labour » a rempli son engagement d'incorporer la Convention européenne des droits de l'homme en droit interne ; la loi sur les droits de l'homme (« *Human Rights Act* ») a été adoptée en 1998. Durant l'examen de ce projet par le Parlement, le Gouvernement a suggéré –et l'idée a été largement approuvée par le Parlement lui-même– qu'après son adoption, une commission conjointe aux deux Chambres soit mise en place pour se saisir des questions relatives aux droits de l'homme. Cette commission est composée de six membres de chaque Chambre (comprenant plusieurs juristes) et a été finalement mise en place au début de 2001. De ce fait, l'implication dans les questions des droits de l'homme relève à la fois des dispositions contenues dans la loi de 1998, et du travail de cette commission commune. (les questions des droits de l'homme sont aussi parfois examinées par d'autres commissions, comme lors de l'examen de projets de règlements, ou au cours de réunions de commissions d'information sur les projets de loi) Nos activités peuvent être brièvement résumées ainsi :

Déclarations de compatibilité et contrôle des projets de loi par la commission commune

Selon les dispositions de la loi sur les droits de l'homme de 1998, lorsqu'un projet de loi est introduit au Parlement devant l'une des Chambres, le ministre responsable doit déclarer si, de son point de vue, ce projet est ou non compatible avec les dispositions contenues dans la Convention européenne. Cette déclaration fait l'objet d'une publication en tête du projet de loi. Une telle déclaration doit être dûment motivée ; chaque projet a respecté ce principe depuis lors. De fait, dans un seul cas, relatif au projet de loi sur les communications au cours de la présente session, le Gouvernement a reconnu ne pouvoir répondre positivement à cette question. Un autre projet, celui controversé relatif à la lutte anti-terroriste, au crime et à la sécurité, de fin 2001, n'a pu être certifié que parce que le Gouvernement a notifié une

dérogation à l'article 5 de la Convention (le droit à la liberté) du fait de la disposition permettant de détenir indéfiniment certaines catégories de terroristes.

La commission conjointe dispose du droit d'examiner chaque projet de loi au regard de ses conséquences en matière de droits de l'homme, et dès lors de vérifier en détail la validité de la déclaration ministérielle de compatibilité. Avec l'aide de son conseiller expert légal (qui sera prochainement remplacé par un professeur de l'Université de Cambridge) la commission rend compte aux deux Chambres sur chaque projet de loi qui a des incidences en termes de droits de l'homme. Le Gouvernement fournit des réponses écrites aux remarques faites par la commission, en particulier lorsqu'elle a évoqué la question de la compatibilité réelle d'une disposition avec les droits définis dans la Convention. Ces rapports, de même que les réponses ministérielles, sont mises à la disposition des parlementaires et du public, dans le cadre des différentes étapes de la procédure législative. Tous les projets de loi ne posent pas des problèmes majeurs au regard des droits de l'homme. Mais la fonction de contrôle est néanmoins énorme. Au cours de la session 2001 – 2002, la Commission a examiné 178 projets et propositions. 37 d'entre eux étaient d'origine gouvernementale, dont un grand nombre particulièrement longs et complexes, et portant sur des sujets aux implications considérables en matière de droits de l'homme, comme la justice criminelle, l'immigration et le droit d'asile.

Dispositifs de rattrapage

Outre le contrôle des projets de loi, la loi de 1998 a également établi une procédure permettant une adaptation rapide de la loi, si un tribunal britannique arrête qu'une disposition d'une loi est incompatible avec les droits définis par la Convention européenne. Selon cette procédure, le ministre responsable peut recourir à ce qui est appelé un dispositif de rattrapage (« *remedial order* »), pour proposer un amendement aux dispositions contestées. Cette possibilité passe par un projet déposé devant le Parlement ; la commission conjointe dispose du droit de l'examiner et de faire rapport. Une version définitive de ce projet de disposition est ensuite soumise pour adoption devant chacune des Chambres. Dans les cas d'urgence, le ministre peut déposer un texte avec effet immédiat ; son adoption ultérieure a un effet rétroactif. Par le biais de cette procédure, la suprématie législative du Parlement est préservée.

De fait, il a été fait recours une seule fois à cette procédure particulière, à la suite d'un jugement défavorable des tribunaux. En 2001, un amendement à la loi sur la santé mentale de 1983 était adopté, après qu'il eut été prouvé que quelqu'un était détenu en vertu de ce texte. Dans cette espèce, la commission conjointe a recommandé que la disposition nouvelle soit d'effet immédiat, ce que le Gouvernement a accepté.

Il est certainement intéressant de noter que, jusqu'ici, il n'a été besoin de recourir qu'une seule fois à cette procédure. D'autres cas liés à des jugements défavorables, soit des tribunaux britanniques, soit de la Cour européenne des droits de l'homme, pourront trouver une solution au travers d'une loi, plutôt que par ce recours. Mais il n'y a pas eu un flot de litiges fondés sur les droits de l'homme, et peu ont connu un sort favorable pour leurs initiateurs.

Contrôle de la politique publique

L'examen des projets de loi, ainsi que des dispositifs de rattrapage par la commission conjointe parlementaire sont des tâches très particulières, qui ressortissent de l'adoption de la loi de 1998. Même si les deux Chambres du Parlement, tant dans le cours de leurs débats qu'au travers des travaux de leurs commissions spécialisées, ont depuis

longtemps été en mesure de s'intéresser aux questions de politique des droits de l'homme (et elles continuent à le faire), cependant, depuis la création de cette commission conjointe la prise en considération de ces questions par le Parlement a pris un nouvel aspect. Outre son rôle de contrôle, la commission conjointe peut remplir des fonctions d'investigation sur les questions de politique publique. S'appuyant sur des programmes d'auditions publiques, le recueil de preuves et la consultation de spécialistes, la commission conjointe a publié des rapports sur des sujets aussi importants que la création d'une commission des droits de l'homme pour l'Angleterre et le Pays de Galles, la nomination d'un commissaire à l'enfance pour l'Angleterre, ou encore le travail de la commission des droits de l'homme pour l'Irlande du Nord. Ces rapports peuvent donner lieu à débat devant chacune des Chambres du Parlement, à l'occasion d'une proposition de motion présentée par un membre de la commission ; le Gouvernement est tenu de répondre aux recommandations qui sont alors faites.

Ces mécanismes sont-ils efficaces ?

Comme nous le savons tous du fait même de notre expérience dans ces questions, il n'est pas très difficile de mettre en place des mécanismes et des procédures parlementaires, que ce soit dans le domaine des droits de l'homme comme dans n'importe quel autre. Mais il est en revanche difficile de mesurer l'efficacité et l'influence de ces procédures avec une fiabilité absolue. De tels jugements sont pour l'essentiel toujours subjectifs. Dans le Parlement britannique, où l'influence de l'Exécutif est si forte, il est particulièrement difficile d'influer sur les résultats politiques et législatifs. Mais, jusqu'ici, les signes sont encourageants par de nombreux aspects.

Tout d'abord, certains départements ministériels sont désormais plus enclins à fournir des informations au Parlement sur les impacts des projets de loi en matière de portée sur les droits de l'homme. Cela comprend l'information contenue dans l'exposé des motifs et l'étude d'impact publiés avec le dépôt du projet de loi ; il en va de même pour les informations ultérieures fournies en réponse aux demandes de la commission conjointe.

Ensuite, c'est l'impression retenue par le conseiller juridique de la commission conjointe, le professeur Feldmann, que les droits de l'homme sont mieux considérés globalement et pris en compte dans la législation à un stade antérieur qu'il y a deux ans, lorsque la commission conjointe a débuté ses travaux de contrôle. De ce fait, l'existence même de cette commission semble avoir en soi un effet salutaire. Il y a eu des occasions où des hauts fonctionnaires ont consulté les membres de la commission conjointe et son personnel *avant* qu'un projet de loi soit déposé au Parlement.

En outre, le Gouvernement a parfois été enclin à faire des modifications à des projets de loi, durant la phase d'examen parlementaire, à la suite d'avis négatifs de la commission conjointe : les lois sur l'anti-terrorisme de 2001 et sur l'emploi, en 2002, en sont les principaux exemples. Il n'en demeure pas moins que le Gouvernement demeure rétif aux critiques sur ses objectifs centraux, sur cette base des droits de l'homme, tout en étant plus flexible sur les aspects plus accessoires de la mise en œuvre de ces politiques.

Seul le temps dira l'impact réel du travail de cette commission sur la politique générale. Mais en même temps, partant de l'hypothèse qu'une commission des droits de l'homme soit créé, ou un commissaire aux droits de l'enfance soit institué, il ne sera pas possible de dire avec certitude si les évolutions dans la politique du Gouvernement auront obligatoirement été inspirées par les points de vue du Parlement.

Thèmes pour le débat

J'espère ne pas m'être trop appesanti sur nos expériences au Parlement britannique. Mais, ainsi que je le déclarais au début de cet exposé, celles-ci peuvent aider à favoriser nos débats en illustrant utilement certains thèmes. En voici quelques uns :

- Jusqu'à quel point les questions des droits de l'homme peuvent-elles être soulevées et considérées devant les tribunaux de chacun de nos pays ? Ce n'est le cas au Royaume – Uni que depuis 1998 ;
- Comment cette question est-elle apparue ? Au Royaume – Uni, la Convention européenne des droits de l'homme a été incorporée dans le droit interne, mais il y a d'autres moyens pour le faire. Il serait utile pour tous de les exposer ;
- Votre Parlement dispose-t-il d'une procédure spécifique pour examiner l'impact de la législation en matière de droits de l'homme ? Votre Parlement dispose-t-il d'une commission spéciale chargée de contrôler l'impact des projets à cet égard ? Dans l'affirmative, de quels moyens en personnel dispose-t-il ? Au Royaume – Uni, la commission conjointe sur les droits de l'homme en est responsable ; elle bénéficie d'un personnel de conseil de la plus haute qualité ;
- Dans quelle mesure les initiateurs des projets de loi prennent-ils en compte les considérations de votre Parlement en matière de droits de l'homme ? Soyez honnêtes ! Au Royaume – Uni, ce n'est pas toujours le cas ;
- Les initiateurs des projets et propositions de loi, par exemple votre Gouvernement, l'Exécutif, ou bien des parlementaires ou des commissions, sont-ils soumis à l'exigence de fournir une étude d'impact sur la question des droits de l'homme ? Au Royaume – Uni, depuis 1998, le Gouvernement y est soumis par la loi, mais pas les parlementaires ;
- Les tribunaux de votre pays disposent-ils de la prérogative d'annuler une législation ou, comme dans le cas britannique, est-ce le Parlement qui conserve ce pouvoir d'amender une loi dont une ou plusieurs dispositions s'avèrent incompatibles avec les droits de l'homme ?
- Vos parlements disposent-ils des moyens de développer ou d'étendre la politique en matière de droits de l'homme ? Quel est le rôle et comment sont traités les groupes de pression à cet égard ? A Westminster, les activités d'investigation de la commission conjointe offrent désormais un cadre pour cela.

J'attends avec intérêt vos interventions sur ces thèmes aussi importants qu'intéressants.

M. Ian Harris, président : Je remercie M. Rodri Walters pour son exposé extrêmement complet, et invite les participants à prendre la parole dans ce débat. La parole est à M. Shadid Iqbal, du Pakistan.

M. Shahid Iqbal (Pakistan) : Notre Parlement a commencé en 1993 à se pencher sur la question des droits de l'homme. Une commission sénatoriale avait été créée à cet effet.

Il convient de préciser que le mandat des sénateurs est différent de celui des représentants ; en outre, l'orientation politique de la Chambre haute est souvent différente de celle du Gouvernement, d'où parfois l'émergence de difficultés politiques.

La commission sénatoriale des droits de l'homme exerce une action de contrôle permanent dans ce domaine, examine les cas de possibles violations et définit les problèmes. Elle organise des enquêtes, des études, et à l'issue fait des propositions, qui peuvent parfois prendre la forme de propositions de loi. Cette commission a de vastes compétences.

Cette commission s'est penchée depuis sa création sur des questions aussi vastes et importantes que les conditions de la détention provisoire et de la détention pénitentiaire, des procédures extra – judiciaires ou bien du travail des enfants ; elle organise des séminaires de formation à la problématique des droits de l'homme et maintient des contacts avec les organisations non gouvernementales présentes au Pakistan.

Le Président du Sénat dispose de compétences particulières dans la conduite des activités de cette commission. Il est notamment appelé à se prononcer sur la pertinence de certains documents produits devant elle ; en outre il décide en dernier ressort lorsqu'il est fait argument d'une possible atteinte à la sécurité nationale lors de la publication de certains documents.

M. Ibrahim Salim, Nigeria pose tout d'abord une question au modérateur. Il souhaite savoir dans quelle mesure les personnes privées peuvent saisir le Parlement pour obtenir une abrogation des textes, lorsqu'elles considèrent que la législation viole leurs droits.

Au Nigeria, les droits de l'homme font l'objet de trois niveaux d'intervention. Tout d'abord, ceux-ci sont inscrits dans la Constitution. Ensuite, chaque Chambre du Parlement dispose d'une commission compétente dans le traitement des requêtes et pétitions en matière de droits de l'homme. Ces commissions peuvent être saisies par les particuliers ; elles rendent des décisions comparables à des décisions de justice. Enfin, il existe une Commission nationale des droits de l'homme. Tous ces niveaux permettent de traiter efficacement de ces questions ; en outre, les ONG demeurent vigilantes.

M. Rodri Walters : Il n'est pas possible, au Royaume – Uni, à un particulier de saisir le Parlement. En revanche, aujourd'hui les voies de recours passent par les tribunaux du pays, alors que jusqu'en 1998 les particuliers devaient saisir directement la Cour européenne des droits de l'homme, située à Strasbourg (France).

M. Sindiso Mfenyana (Afrique du Sud) : la Constitution sud – africaine prévoit plusieurs institutions ayant vocation à protéger les droits de l'homme. Le Parlement dispose ainsi d'une commission des droits de l'homme, d'une commission pour la promotion et l'amélioration de la qualité de la vie et d'une commission sur la parité hommes – femmes ; il existe en outre une institution spécifique de « protecteur public ». Ces instances travaillent avec les ONG et les représentants de la société civile. Même au stade préliminaire, le public peut ainsi intervenir dans le débat sur la discussion d'un projet de loi et faire connaître ses réactions. Une fois adoptée, la loi devra être conforme aux normes en matière de respect des droits de l'homme.

La commission des droits de l'homme du Parlement travaille en coopération avec le ministère de la Justice.

Il est intéressant d'entendre qu'au Royaume – Uni, il n'existe pas de mécanisme institutionnel d'intervention des particuliers dans l'élaboration de la norme de droit. En Afrique du Sud, nous disposons d'instances qui permettent de mobiliser l'opinion publique ; cela existait déjà à l'époque de la politique d'apartheid.

M. Yogendra Narain (Rajya Sabha, Inde) souligne que la préoccupation de la préservation et de la défense des droits de l'homme remonte en Inde à l'antiquité. La lutte pour l'indépendance a d'ailleurs été fondée sur la lutte pour la reconnaissance des droits de l'homme, qui ont une place essentielle dans notre Constitution. Celle-ci comporte également une Charte des droits socio – économiques, et la justice sociale, comme la liberté économique, l'égalité des chances, l'interdiction du travail forcé et d'autres libertés fondamentales sont évoquées dans son préambule.

Une récente loi a créé l'obligation de la scolarisation des enfants jusqu'à l'âge de 14 ans. Il est également de mieux en mieux compris que le droit à l'information et la liberté de l'information constituent des droits fondamentaux, permettant notamment au peuple de mieux contrôler l'action du Gouvernement.

Les questions relatives aux droits de l'homme sont traitées au sein de notre Parlement au travers de plusieurs procédures à la disposition des membres. Citons particulièrement les mentions spéciales, les rappels à l'ordre, les discussions brèves, les motions et les questions. Ces procédures permettent d'attirer l'attention du Gouvernement, dans le but de corriger une situation.

Plusieurs commissions des Chambres du Parlement traitent de droits de l'homme spécifiques, comme les droits ethniques, les droits des femmes, ceux des classes et castes défavorisées... Parallèlement, la commission permanente sur les affaires intérieures, qui traite de l'application des lois, contrôle également les éventuelles violations des droits de l'homme. Elle examine également les projets de loi traitant des droits de l'homme ; ses rapports sont présentés devant le Parlement dans son ensemble.

Il existe de nombreuses institutions indépendantes créées par la loi visant la question des droits de l'homme. Ainsi, la loi sur la protection des droits de l'homme, de 1993, a ouvert la voie à l'institution d'une Commission nationale des droits de l'homme. Il existe également des commissions similaires au niveau des 29 Etats que constitue l'Union indienne. Diverses institutions ont été créées afin de promouvoir les intérêts des catégories défavorisées et des couches les plus faibles de la société. Citons par exemple la Commission nationale des castes et tribus (1990), la Commission nationale pour les femmes (1990), la Commission nationale pour les minorités (1992) et la Commission nationale pour les classes les plus modestes (1993).

Il faut également signaler que le Parlement indien maintient et développe des liens avec ces organes de défense des droits de l'homme de nombreuses manières. Le Président et les membres de la Commission nationale des droits de l'homme (NHRC) sont nommés par le Président de la République, sur la recommandation d'une commission qui est composée, entre autres, du Président du Lok Sabha (Chambre basse du Parlement), des chefs de l'opposition des deux Chambres et du vice – président du Rajya Sabha (Chambre haute du Parlement). En outre, les rapports annuels ou les rapports spéciaux de la Commission sont présentés aux deux Chambres du Parlement ; ils contiennent notamment un bilan des actions entreprises à la demande de cette commission, ou bien une explication des raisons qui ont conduit à ne pas suivre ses recommandations.

Les ONG et les organisations bénévoles travaillant dans le secteur des droits de l'homme sont invitées en tant que de besoin à présenter leur opinion devant les commissions du Parlement, lorsque celles-ci examinent des questions ayant une incidence sur ces droits. Dans le domaine des droits de l'homme, les ONG jouent un rôle essentiel en Inde. Les procès en intérêt public (« *public interest litigation* ») sont l'un des moyens de recours par lesquels les tribunaux du pays interviennent lors de violations des droits de l'homme. Les libertés fondamentales faisant partie de la structure de base de notre Constitution, les tribunaux ont en conséquence l'obligation de vérifier si ces droits ne sont pas violés. Il faut signaler que les tribunaux sont en règle générale très sensibles à cette question.

Non seulement le Parlement indien s'est toujours placé en tête de la protection et de la défense des droits de l'homme, mais également il anticipe les risques d'atteinte à leur encontre et recommande les mesures correspondantes pour éviter de tels écueils.

Mme Hélène Ponceau (Sénat, France) souhaite répondre à l'intervention de M. Ibrahim Salim. En France, les particuliers peuvent interpeller le Parlement sous la forme de pétitions ; ce droit existe depuis la naissance même du Parlement en France. C'est le droit des citoyens, comme des ressortissants étrangers, lorsqu'ils estiment que leurs droits sont bafoués ou lorsqu'ils ont tout autre motif d'insatisfaction. La procédure est alors enregistrée, publiée au bulletin parlementaire (le « feuilleton ») et renvoyée pour examen à la commission des lois constitutionnelles et de l'administration générale de la République. La commission désigne un rapporteur, qui propose une décision. La pétition peut être rejetée si elle apparaît non fondée ; dans le cas contraire, elle est renvoyée au ministre compétent pour demande d'explication ou rectification de la décision prise qui fait grief. Il est possible de renvoyer cette question à un débat public en séance plénière.

Depuis 30 ans existe en outre l'institution du Médiateur de la République. Chaque citoyen peut le saisir, par l'intermédiaire d'un parlementaire. Ainsi ces deux moyens requièrent tous deux l'intervention d'un parlementaire ou du Parlement. Dans la procédure de la pétition, la commission peut d'ailleurs elle-même saisir le Médiateur de la République.

Il n'existe pas de commission spécifique des droits de l'homme. En revanche, le Conseil Constitutionnel, appelé à statuer sur la validité des lois au regard des dispositions de la Constitution, étend son contrôle au respect des droits de l'homme, tels que définis dans les Préambules successifs et dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789.

M. Marc Bosc (Chambre des Communes, Canada) demande à M. Rodri Walters dans quelle mesure les lois s'appliquent au Parlement lui-même au Royaume – Uni. Qu'en est-il notamment pour les parlementaires et le personnel du Parlement ?

M. Rodri Walters s'attendait à cette question. A moins d'une disposition spécifique, l'immunité prévaut pour l'institution. La question reste posée.

La convention européenne des droits de l'homme prévoit un droit à la propriété. Cependant, les actions judiciaires dans ce domaine sont portées dans la majorité des cas devant les juridictions civiles plutôt que d'être traitées dans le cadre du droit humanitaire. De même, tous les procès concernant les droits des employés seront plutôt traités en droit du travail. Mais globalement il reste à déterminer comment et dans quelle mesure la loi s'applique au Parlement lui-même.

M. Everhard Voss (Bundestag, Allemagne)

1. En son article 1 alinéa 2, la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne se réclame des « droits inviolables et inaliénables comme fondement de toute communauté humaine, de la paix et de la justice dans le monde ». Le respect et la protection de l'inviolabilité de la dignité humaine constituent donc des éléments fondamentaux du processus normatif interne à l'État, de même que les droits fondamentaux s'imposent au législatif — c'est-à-dire au Parlement —, à l'exécutif et au judiciaire — dont les décisions sont immédiatement exécutoires. Ces droits marquent de leur empreinte la politique intérieure et extérieure. L'importance de ces dispositions découle du fait que la Loi fondamentale en interdit la modification (Art. 79 alinéa 3).

2. La République fédérale d'Allemagne, depuis sa création, et le Bundestag allemand respectent cette règle constitutionnelle à la lettre. Aussi l'Allemagne est-elle partie intégrante d'un vaste système de droit international et de protection des droits de l'homme. La République fédérale d'Allemagne a contribué à une large application des droits de l'homme par des déclarations et des conventions internationales, mais aussi grâce au travail des délégations du Bundestag allemand au sein de l'Union interparlementaire (UIP) et d'autres structures interparlementaires, par exemple l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et du Conseil de l'Europe.

3. Lors de la réunion de la commission des droits de l'homme de l'UIP à l'occasion de la 102ème Conférence interparlementaire qui s'est tenue à Berlin en 1999, le président du Bundestag allemand, Wolfgang Thierse, a souligné que les Parlements ne peuvent s'acquitter des missions dont ils sont constitutionnellement investis que si leurs membres sont libres et indépendants. En conséquence, il importe donc de jeter tout son poids dans la balance afin que le droit à l'épanouissement garanti dans le cadre d'un État démocratique de droit s'impose également aux gouvernements autocratiques qui le contestent et qui par conséquent violent les droits de l'homme.

Par un grand nombre de résolutions et de mémorandums ainsi qu'à travers diverses mesures, l'Union interparlementaire est allée résolument de l'avant sur la voie d'une action visant à garantir les droits de l'homme. Songeons aux sept Conférences interparlementaires de la CSCE (1972-1991) qui, dans un contexte délicat, visaient à souligner le contenu de la corbeille III d'Helsinki ayant trait aux droits de l'homme, et de créer les conditions de leur mise en œuvre. A force de persévérance, les parlementaires des États de droit démocratiques parvinrent, par exemple sur la question des regroupements familiaux ou de la libération de prisonniers politiques, à assouplir la position de délégations et de gouvernements emmurés dans l'immobilisme. L'UIP a notablement contribué à l'effondrement de régimes communistes qui foulaient aux pieds les droits de l'homme. Ainsi, en refusant de participer à la 7ème Conférence de la CSCE prévue à Bucarest en 1989, les parlementaires de l'UIP ont précipité la chute du dictateur roumain Ceausescu. Les débats généraux des Conférences de l'UIP ont donné lieu à une condamnation de son régime attentatoire aux droits de l'homme, notamment de la part de représentants du groupe des Douze plus.

4. En l'an 2002, deux événements significatifs pour la défense des droits de l'homme se sont déroulés en Europe. Le 4 novembre 2000, les États membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont commémoré le 50ème anniversaire de la Convention

européenne des droits de l'homme. En décembre 2000, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été proclamée à Nice. Depuis longtemps déjà, le Conseil de l'Europe plaide pour une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et demande que le texte du traité soit modifié afin de concilier le droit de la Convention et le droit communautaire. Les débats sur la nécessité d'une défense efficace des droits de l'homme ne doivent pas être menés dans la seule Europe, mais s'engager aussi dans le monde entier, au sein des institutions représentatives.

De concert avec Luciano Violante, ancien président de la Chambre des députés en Italie, et Raymond Forni, ancien président de l'Assemblée nationale française, le président du Bundestag allemand, Wolfgang Thierse, a lancé une discussion à ce sujet et pris une initiative en ce sens en août/septembre 2000, à l'issue de la rencontre au sommet qui a réuni les présidents des Parlements du monde entier à New York. Il en a résulté une « Charte des devoirs des États » dans laquelle les présidents des trois Parlements partent du principe que les droits de l'homme constituent le fondement commun à toutes les civilisations et cultures du monde. Les trois présidents considèrent que c'est ce caractère d'universalité qui lie moralement tous les États au respect des obligations énumérées dans la Charte. C'est pourquoi ils appellent la communauté internationale à adopter cette Charte, dans le respect des traditions culturelles et juridiques de tous les États.

Il s'agit pour les États de s'engager de leur plein gré à respecter cette Charte afin qu'aucun condamné ne soit exécuté, qu'aucun prisonnier ne soit soumis à la torture, à des traitements cruels, inhumains et attentatoires à la dignité de l'homme. Les États ne devront user de leur pouvoir qu'avec justice et mesure ; il s'agit d'abolir l'esclavage, la traite des êtres humains et toutes les formes de discrimination. Il incombe à chaque État de consacrer une part appropriée de ses ressources propres à la lutte contre la pauvreté, à la santé et à l'éducation. Au demeurant, rien n'interdit de développer plus encore le texte de la Charte afin de lancer un large débat sur la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde entier. Le projet a été transmis aux délégués de l'UIP lors de la 108ème Conférence interparlementaire de Santiago du Chili.

5. La commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire est consciente des difficultés de sa mission. Pendant l'actuelle législature, une fois encore, il a été institué une commission permanente des droits de l'homme et de l'aide humanitaire. En adoptant récemment une motion présentée dans le cadre d'un débat sur les grandes orientations politiques et aux termes de laquelle les droits de l'homme doivent servir de ligne directrice de la politique allemande, le Bundestag allemand a souligné toute l'importance qu'il attache aux droits de l'homme. Par là-même, il apparaît notamment que l'engagement des membres de la commission des droits de l'homme s'applique à la politique tant intérieure qu'extérieure. Il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, jusqu'en 1998, la commission des droits de l'homme relevait de la commission des affaires étrangères et elle traitait essentiellement de questions ayant trait à la politique étrangère. L'Assemblée plénière du Bundestag allemand s'est penchée à diverses autres occasions sur des matières relatives aux droits de l'homme. Je souhaiterais mentionner un débat qui s'est tenu le 13 mars 2003, lors duquel le Bundestag allemand a examiné les motions et recommandations de décision suivantes :

- Motion des groupes parlementaires SPD et ALLIANCE 90/LES VERTS : 59ème réunion de la commission des droits de l'homme des Nations Unies
- Recommandation de décision et rapport de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire à propos de l'information par le gouvernement fédéral : 6ème rapport du

gouvernement fédéral sur sa politique des droits de l'homme dans les relations extérieures et dans d'autres domaines politiques

- Recommandation de décision et rapport de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire sur la motion des groupes parlementaires SPD et ALLIANCE 90/LES VERTS : les droits de l'homme comme ligne directrice de la politique allemande
- Recommandation de décision et rapport de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire sur la motion du groupe parlementaire FDP : ne pas oublier les violations des droits de l'homme en Tchétchénie
- Motion du groupe parlementaire CDU/CSU : s'engager pour les droits de l'homme dans le monde entier — consolider les instruments de défense des droits de l'homme dans le monde entier

La commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire a un large éventail d'attributions. Dans la législature en cours, les parlementaires se préoccupent notamment de la sauvegarde des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, de la protection des défenseurs des droits de l'homme, du complexe thématique droit islamique/droits de l'homme.

Figurent également au programme de la commission le perfectionnement des instruments nationaux, européens et internationaux de sauvegarde des droits de l'homme, ainsi que l'appui en faveur du suivi juridique et politique des violations des droits de l'homme. De plus, la politique étrangère, la politique de développement, la politique de sécurité, la politique économique intérieure et extérieure, la politique en matière d'asile et envers les réfugiés comportent des aspects touchant aux droits de l'homme. De même, les questions concernant la politique vis-à-vis des minorités et l'aide humanitaire entrent tout naturellement dans le champ d'action de la commission.

La commission se tient constamment informée de la situation des droits de l'homme dans le monde. A cet effet, elle procède par exemple à l'audition de ministères et d'experts compétents — tant nationaux qu'étrangers — et elle pratique un échange de vues approfondi avec des représentants diplomatiques et des organisations de défense des droits de l'homme. Par ce biais, les députés obtiennent des informations de fond importantes. Ils peuvent ainsi exercer une influence ciblée en faisant jouer leurs multiples contacts avec des institutions politiques nationales et étrangères, avec des gouvernements et des organisations de défense des droits de l'homme.

Dès sa création, la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire a eu un grand retentissement auprès de responsables politiques nationaux et étrangers, ainsi qu'au sein des diverses associations nationales et internationales de défense des droits de l'homme. Il est fréquent que l'ordre du jour soit modelé par l'actualité et qu'il faille au dernier moment y faire figurer des rapports du gouvernement fédéral, par exemple sur la situation en Afghanistan, en Tchétchénie, en Chine, en Colombie, en Turquie, en Afrique ou au Proche-Orient et au Moyen-Orient. En outre, les parlementaires s'informent de la nature, du volume et de la nécessité de campagnes humanitaires dans des pays en proie à des catastrophes naturelles ou à des affrontements armés.

La commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire se situe à la jonction avec de nombreux autres champs de la politique, ce qui d'ailleurs se reflète dans le travail parlementaire. Il est de plus en plus fréquent qu'elle soit consultée sur des textes dont une autre commission a la responsabilité, qu'elle émette à cette occasion des votes qui vont au-

delà du rejet ou de l'approbation pure et simple desdits textes et qui comportent des recommandations concrètes dans l'optique des droits de l'homme.

La coopération constructive entre tous les groupes parlementaires représentés en son sein est caractéristique du travail de la commission. En politique intérieure et extérieure, elle mène un travail conséquent et soutenu qui fait d'elle un acteur parlementaire majeur, même si ses positions peuvent parfois déranger.

Mme Christa Nickels, la présidente de la commission, s'exprime en ces termes : « Nous ne devons jamais perdre de vue la raison d'être de cette commission, c.-à-d. la défense des droits de l'homme. En contractant cet engagement, nous suivons une voie semée d'embûches, puisque pour être crédible, la politique de défense des droits de l'homme doit en effet commencer dans notre propre pays. Dans la lutte antiterroriste, nous devons par exemple veiller au strict respect des droits de l'homme en Allemagne et en Europe. »

Pour que la commission puisse mener sa tâche à bien, l'administration du Bundestag allemand met à sa disposition des ressources administratives, scientifiques, techniques, humaines et organisationnelles. Les membres du secrétariat sont recrutés dans les effectifs de l'administration du Bundestag allemand. Des fonctionnaires spécialement formés dressent des expertises sur des questions et des sujets spécifiques, et ils complètent ainsi le travail de la commission.

La commission des droits de l'homme coopère notamment avec les services spécialisés II (Affaires étrangères, Droit international, Coopération économique et Développement, Défense nationale, Droits de l'homme et Aide humanitaire) ainsi qu'avec les services spécialisés XII (Europe).

La coopération entre les instances nationales et indépendantes de défense des droits de l'homme et les groupes d'intérêt extraparlimentaires se fait à travers les commissions.

Le travail de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire englobe des activités fort diversifiées :

- coopération avec des organisations internationales (par ex. Amnesty International, Human Rights Watch, Reporters sans Frontières, Terre des Hommes, etc.) ;
- visites de représentants politiques, de chefs religieux, de présidents d'associations nationales de défense des droits de l'homme ;
- attention particulière portée à la situation des droits de l'homme dans des pays déterminés ;
- collecte régulière d'informations fournies par des délégués du gouvernement fédéral et par des experts ;
- consultations entre diverses commissions du Bundestag allemand, réunions communes avec la délégation du Bundestag allemand au sein de l'UIP et de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE ;
- dialogue entre la commission et des représentants de gouvernements, par ex. de la Turquie et de la Chine ;

- voyages de délégations, notamment pour la 59^{ème} réunion de la commission des droits de l'homme des Nations Unies à Genève en avril 2003, en Turquie et en Iran en mai 2003, en Afghanistan et en Egypte en septembre 2003 ;
- assistance à des militants des droits de l'homme dans leur travail.

6. Un rôle éminent est également dévolu aux tribunaux dans la défense des droits de l'homme. Devant s'en tenir à la loi, ils ne peuvent protéger efficacement les droits de l'homme que dans la mesure où la loi le leur permet. Les droits de l'homme sont ancrés dans la Constitution. Toute juridiction qui estimerait qu'une loi est incompatible avec la Constitution doit soumettre la question à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale (Art. 100 de la Loi fondamentale — Contrôle concret des normes). La Cour constitutionnelle fédérale peut alors déclarer la loi inconstitutionnelle.

Un arrêt du tribunal administratif de Cologne en date du 27 août 2003 est l'illustration de l'applicabilité directe et impérative des droits de l'homme par la jurisprudence. La 3^{ème} Chambre statuait sur deux actions intentées par un ressortissant turc, Muhammed Metin Kaplan, contre la République fédérale d'Allemagne et contre l'Office fédéral de reconnaissance des réfugiés étrangers. Les juges ont considéré que l'Office était certes fondé à retirer le droit d'asile au plaignant, mais que celui-ci ne pouvait être expulsé vers la Turquie.

Le tribunal a rejeté l'action de Muhammed Metin Kaplan contre la révocation de son droit d'asile, jugée conforme à la loi au motif que le plaignant avait commis une infraction grave qui lui avait valu une condamnation passée en force de la chose jugée et qu'il existait un risque de récidive.

Toutefois, les juges ont accédé à une autre demande de Muhammed Metin Kaplan. En décembre 2002, l'Office fédéral de reconnaissance des réfugiés étrangers, dans une notification délivrée de sa propre autorité, avait constaté que le plaignant pouvait être renvoyé vers la Turquie après avoir purgé sa peine d'emprisonnement. Or les juges administratifs ont annulé cette notification pour des motifs faisant actuellement obstacle à une expulsion. Ils ont considéré que la procédure pénale à laquelle s'exposerait Muhammed Metin Kaplan en Turquie n'était pas compatible avec les principes d'un État de droit. En effet, le risque leur a paru réel que cette procédure ne retienne les témoignages à charge de personnes dont il est avéré qu'elles avaient été torturées par la police pendant leur garde à vue et qui, par la suite, étaient revenues sur leurs dépositions.

De l'avis des juges, la vraisemblable prise en considération de ces témoignages constitue une entorse à la Convention des Nations Unies contre la torture, signée également par la Turquie, et une violation particulièrement grave de ce qui est essentiel à la Convention européenne des droits de l'homme, notamment le droit à un procès équitable.

Réunie le 12 mars 2003 en réaction aux déclarations du président du Syndicat allemand de la magistrature et au débat public qu'elles avaient déclenché, la commission a sollicité du gouvernement fédéral des précisions concernant l'interdiction de la torture par la Constitution et le droit international.

7. Une autre illustration du travail de la commission en réaction à l'actualité politique nous est fournie par le communiqué de presse du 13 mars 2003 sur le caractère absolu de l'interdiction de la torture. Ce communiqué est à mettre en rapport avec l'actuelle discussion en Allemagne sur l'interdiction de la torture et avec les débats du Bundestag allemand sur les

droits de l'homme. La présidente de la commission a déclaré que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants est absolue et sans exception, qu'il s'agit d'un droit fondamental, élémentaire et intangible, d'un droit de l'homme reconnu par la communauté internationale. L'interdiction de la torture s'inscrit au cœur de la Constitution, elle est une règle de droit impérative ancrée dans de nombreuses conventions sur les droits de l'homme, lesquelles s'appliquent également à la République fédérale d'Allemagne. Ces textes n'entrouvrent pas le moindre interstice à une éventuelle et exceptionnelle autorisation de la torture ou de la menace de torture. La présidente ajoute que tous les membres de la commission partagent cette conviction, clef de voûte du travail politique de ladite commission.

Lors du déclenchement de la guerre en Irak, le 20 mars 2003, la commission a réagi sur-le-champ en demandant que soit respecté le droit international et humanitaire de la guerre. Rappelons que d'une part l'UIP, lors de la 76ème Conférence interparlementaire à Buenos Aires en 1986, s'était préoccupée du droit international dans les conflits armés, et que d'autre part le Conseil interparlementaire, lors de la 100ème Conférence interparlementaire à Moscou en 1998, s'était penché sur le droit international humanitaire de la guerre. Chacune de ces deux instances avait, en cette matière, adopté une résolution à l'unanimité. Les membres de la commission ont proclamé « la stricte observation du droit international humanitaire de la guerre et plus particulièrement les protocoles additionnels de la Convention de la Croix-Rouge de Genève pour la protection de la population civile ». La commission a invité les organisations d'aide à mettre en route les mesures humanitaires qui s'imposent et a déclaré soutenir toutes les initiatives humanitaires adoptées au niveau national et international pour la prise en charge des victimes du conflit en Irak.

8. Permettez-moi enfin de passer rapidement en revue les travaux de la commission plus spécialement dédiés à la situation des droits de l'homme dans certains pays. Le 24 novembre 1999 et le 18 décembre 2002, la commission a été informée par le gouvernement fédéral, lors du voyage du chancelier fédéral en Chine, des aspects de cette visite touchant aux droits de l'homme. Le 17 mai 2000, la commission a transmis au Bundestag allemand une recommandation de décision sur la situation des droits de l'homme en Chine (impression 14/3501). Par ailleurs, la commission a tenu des délibérations sur la situation des droits de l'homme en Russie, en Irak, en Afghanistan, en Turquie, en Iran ainsi que dans plusieurs États d'Afrique et d'Amérique latine. A ce propos, le recrutement d'enfants-soldats dans des États africains a été examiné, au même titre que certains crimes restés impunis dans des États d'Amérique latine. Figurait également à l'ordre du jour la situation des droits de l'homme dans ces pays dont la commission des droits de l'homme de l'UIP avait elle aussi étudié le cas par le passé lors des Conférences interparlementaires.

9. Les Parlements nationaux et le Bundestag allemand peuvent faire entendre leur voix dès lors que la garantie des droits de l'homme ou que leur mise en péril l'exigent. Lors du Sommet des présidents des Parlements du monde entier à New York en août/septembre 2000, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a déclaré que « les voix des Parlements doivent être entendues ». Dans cette exigence, on peut englober le droit et l'obligation des Parlements et de leurs membres de se manifester chaque fois que les droits de l'homme sont en danger, peut importe où. Le cas du parlementaire guinéen Alfa Condé illustre éloquemment l'intervention des Parlements. Toutefois, il faut reconnaître que la répartition des compétences dans un système démocratique et parlementaire restreint les possibilités du Bundestag allemand de peser directement sur la politique dans le domaine des droits de l'homme. Mais ces possibilités existent bel et bien. Comme le démontre la pratique des Assemblées interparlementaires, en particulier au sein de l'UIP, les parlementaires peuvent s'exprimer sur

des questions relatives aux droits de l'homme, ouvertement et sans devoir souscrire à la position de leurs gouvernements et des diplomates. L'ancien président de l'UIP, M. Hans Stercken (1985-1988) et M. Heiner Geissler, tous deux membres du Bundestag allemand pendant de longues années et ardents avocats des droits de l'homme, estiment que l'application universelle des droits de l'homme ne doit pas être sacrifiée sur l'autel de la diplomatie et du profit. S'engager sur cette voie peut s'avérer difficile. Mais au seuil du nouveau millénaire, il incombe aux Parlements nationaux et à leurs membres, à nous tous, de nous acquitter de cette mission délicate et d'assumer cette lourde responsabilité.

M. Ian Harris, président propose aux membres et aux autres participants qui n'ont pas l'occasion d'intervenir oralement de fournir une note, dans l'une des deux langues de l'Association. Celle-ci sera incluse dans le compte-rendu.

M. Rauf Bozkurt (Grande Assemblée nationale, Turquie) indique que le Parlement turc vise à promouvoir les droits de l'homme en adoptant des lois dans ce sens. Il pose une question au modérateur : si les commissions du Parlement britannique recourent aux services d'experts, qui les nomme et sous quelle forme sont-ils rémunérés ?

M. Rodri Walters souligne qu'il s'agit là d'une question bien réelle. S'agissant de la Commission paritaire, ses 12 membres sont nommés par moitié par chacune des Chambres.

Le personnel les assistant provient des services de la Chambre des Lords comme de ceux de la Chambre des Communes. Les coûts de fonctionnement sont partagés par les deux Chambres. L'expert juridique est un poste permanent ; il est nommé par un organe paritaire, à l'issue d'une procédure de recrutement public. Il fallait particulièrement être attentif à ce que la personne choisie soit impartiale, en même temps que non étroitement liée aux ONG. C'est pourquoi c'est la candidature d'un juriste généraliste qui a été retenue. C'est un professeur de l'Université de Birmingham.

M. Willem de Beaufort, (Seconde Chambre des Etats généraux des Pays-Bas) constate que le Royaume – Uni a beaucoup mieux maîtrisé le rôle du Parlement dans la promotion des droits de l'homme que ne l'ont fait jusqu'ici les Pays – Bas. Un débat a eu lieu au début des années 1980 sur cette question, dans le cadre de la réforme de la Constitution néerlandaise. La question s'est alors posée de l'attribution d'un rôle aux tribunaux dans ce domaine ; la réponse finale a été négative.

Depuis 150 ans, c'est le Parlement lui-même qui décide de la compatibilité des lois avec le respect des droits de l'homme. La pratique a cependant trouvé certaines voies différentes. Ainsi, les juges peuvent-ils trancher sur la compatibilité des lois avec les traités. Au sein du Parlement, il n'existe pas de procédure spéciale, ni de commission mixte entre les deux Chambres. On songe cependant à mettre de telles structures en place, mais dans d'autres domaines.

Certaines commissions sont appelées fréquemment, de par la nature de leurs compétences, à se prononcer sur la compatibilité des lois avec le respect des droits de l'homme. En outre, le Conseil d'Etat joue un rôle important dans ce domaine, puisqu'il émet un avis sur ce point lors de son examen des projets. Dans les documents préparatoires à un projet de loi, il n'existe pas en revanche d'obligation de prévoir un paragraphe ou une partie spécifique, traitant des droits de l'homme. Ainsi l'étude d'impact doit seulement se référer

obligatoirement aux coûts, à la compatibilité administrative, aux aspects de droit européen, aux droits des femmes ou aux questions de respect de l'environnement.

Cependant, la première Chambre (Chambre Haute), même si aucun texte ne fonde son intervention, se donne pour mission de se préoccuper de l'impact des projets de loi sur les droits de l'homme. Il existe donc une pratique non écrite.

L'orateur pose ensuite la question suivante à M. Rodri Walters : quelle est l'influence politique de la commission mixte du Parlement britannique dont il a évoqué l'existence et le fonctionnement ? Ses membres ont-ils un comportement pour l'essentiel partisan, ou indépendant ?

M. Rodri Walters répond que, dans l'ensemble, les membres de la Commission mixte font preuve d'un comportement non partisan ; la plupart du temps, les décisions sont prises à l'unanimité. Il arrive que s'expriment des divergences dans le cours d'une enquête ; en revanche un consensus est trouvé en règle générale lors de l'élaboration du rapport sur un projet de loi.

M. Claude Djankaki (Bénin)

Le respect et la protection des droits de l'Homme sont des principes fondamentaux de la démocratie. Plusieurs moyens sont mis en œuvre de nos jours au plan national ou supra-national pour la garantie de ces droits. Ainsi, nous pouvons retenir au nombre de ces différents mécanismes tout un arsenal juridique, des organes et groupes de pression à caractère national et international dont l'objectif est la promotion et la défense de ces droits.

Au Bénin, l'attachement aux principes des droits de l'Homme est affirmé par la Constitution dans son préambule et à travers ses articles 3 et 23 qui disposent respectivement que « la souveraineté nationale appartient au Peuple » et que « toute personne a droit à la liberté... d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements ».

Mais il n'existe pas d'organes parlementaires spécifiques pour le contrôle et la promotion des droits de l'Homme. Les droits de l'Homme étant des droits constitutionnels proclamés, l'Assemblée nationale s'en est approprié en tant qu'institution représentative des aspirations profondes des populations.

En dehors de l'opposition parlementaire, de la société civile et des leaders d'opinion, la manifestation de la promotion et du contrôle des droits de l'Homme se fait à l'Assemblée nationale par des moyens traditionnels de questions au gouvernement ainsi que par l'initiative des lois qu'elle a en partage avec le gouvernement.

Conformément à l'article 114 de la Constitution du Bénin, la Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité des lois et garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques.

A cet effet, elle se prononce sur les cas de violation des droits de l'Homme.

Par ailleurs, elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

Ses décisions sont sans recours et s'imposent aux pouvoirs publics. Dans ce souci de protection des droits de l'Homme, la procédure devant cette Cour est ouverte à tous les citoyens.

La pratique parlementaire au Bénin confirme quelques actions en faveur de la promotion et du contrôle des droits de l'Homme.

I. — MOYENS DE PROTECTION ET DE CONTROLE DES DROITS DE L'HOMME AU PARLEMENT

Comme indiqué précédemment, la protection et le contrôle des droits de l'Homme au niveau du Parlement béninois se font à travers la constante présence de l'opposition Parlementaire et un mécanisme de contrôle de l'application des lois par des questions orales, écrites et d'actualité au gouvernement.

A. — L'existence de l'opposition parlementaire

Depuis l'avènement de la démocratie en février 1990, le Parlement du Bénin a connu durant les trois dernières législatures des configurations diverses au gré des circonstances politiques. Cette situation caractérisée de Parlement à géométrie variable s'est souvent réalisée en faveur de l'opposition. Fort de sa majorité, l'opposition ne lésine sur aucun moyen pour tirer à boulets rouges sur le gouvernement, notamment sur des questions touchant aux droits de l'Homme. La troisième législature (1999-2003) s'est particulièrement illustrée dans cet exercice.

B. — Le mécanisme de contrôle

Le contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement est une mission constitutionnelle et classique de l'Assemblée nationale.

Au Bénin, ce contrôle s'exerce comme indiqué précédemment, par le biais des questions orales, écrites et d'actualité au gouvernement. Ce dernier est tenu de répondre à toutes les questions touchant à sa gestion. Lorsque la réponse au gouvernement n'est pas satisfaisante, l'Assemblée nationale peut procéder à la mise sur pied d'une commission d'enquête afin d'obtenir de plus amples informations. Les questions des droits de l'Homme sont abordées dans ce cadre et le gouvernement peut être interpellé à tout moment. Mais ce contrôle connaît assez de limites et n'est que purement politique.

II. — LIMITES DU PARLEMENT DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

En tant qu'institution représentant les populations, l'Assemblée nationale est le lieu par excellence de la protection des droits de l'Homme à travers le contrôle de l'action gouvernementale en la matière. Mais au Bénin, cette prérogative connaît des limites constitutionnelles.

A. — Limite constitutionnelle

Le principe de la séparation des pouvoirs qui caractérise le régime du Bénin, ne favorise pas l'interférence entre les pouvoirs. Les attributions de chaque institution sont

clairement définies. En cas de conflit entre les institutions, seule la cour constitutionnelle se prononce. Sa décision est sans recours et s'impose à toutes les institutions de l'Etat.

Certes, le principe de la séparation des pouvoirs est affirmé. Mais cette séparation n'est pas étanche et des accommodations sont prévues par la Constitution. Ainsi, on note aisément une certaine collaboration entre le gouvernement et l'Assemblée nationale. Malheureusement, aucune collaboration n'est visible entre le Parlement et la Cour constitutionnelle, du moins au plan essentiellement institutionnel. La Cour constitutionnelle se prononce sur la constitutionnalité des lois et joue parfois dans cet exercice le rôle de « censeur » à l'encontre du Parlement. La question des droits de l'Homme telle qu'appréhendée dans une loi par la Cour constitutionnelle à un moment donné, peut ne pas correspondre à celle dont l'Assemblée nationale voudrait être le chantre.

B. — La législation béninoise sur les droits de l'Homme

Les lois spécifiques aux droits de l'Homme sont de sources interne et supra-étatique.

Au plan interne, la législation béninoise n'offre pas assez de textes en la matière. Le plus important est récent et porte sur les sévices corporels et les mutilations génitales. Ces textes sont consécutifs à la maltraitance et aux sévices dont les enfants et la gent féminine sont l'objet. Donc il s'agit de textes imposés par la donne sociale et le vécu quotidien des Béninois.

Au plan international, la législation spécifique aux droits de l'Homme est constituée de conventions et de traités. Les plus importants sont :

- la Charte des Nations-Unies de 1945 ;
- la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 ;
- la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, qui fait partie intégrante de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ;
- des conventions relatives au travail des enfants et au travail forcé.

Au Bénin, l'étude d'impact des lois n'est pas systématiquement organisée. Donc, aucun organe spécifique ne s'en occupe. Néanmoins, certains organismes tels que des fondations orientent de manière isolée leurs actions dans ce domaine. Il s'agit là des faiblesses des législations africaines. Le Bénin ne fait pas exception à ce constat très amer qui ne permet d'appréhender de manière concrète les effets sociaux d'une loi.

M. Seppo Tiitinen (Finlande) souhaite revenir sur les questions soulevées par M. Rodri Walters.

En vertu du système en vigueur en Finlande, Etat qui a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, le régime juridique des droits fondamentaux a été réformé en 1995. Ces aspects ont été traduits dans la Constitution en 2000, sans devoir cependant entraîner d'amendements majeurs.

Le système de contrôle de la législation et des projets de loi est assez exceptionnel ; il est préventif et d'essence parlementaire. La Finlande n'a en effet jamais connu de cour constitutionnelle. C'est pourquoi tous les efforts ont été concentrés sur le processus de préparation des projets de loi et sur le débat au Parlement.

Le Gouvernement émet des recommandations sur la rédaction des projets de loi ; il publie également une étude d'impact sur les effets attendus de la nouvelle législation. Les problèmes relatifs aux droits de l'homme doivent être mis en lumière.

Toute commission parlementaire doit examiner les projets de loi sous l'angle des droits de l'homme. S'il y a des doutes sur la compatibilité du texte avec le principe de leur respect, la Commission doit alors se tourner vers une commission spécialisée en droit constitutionnel. Celle-ci a un rôle central sur la compatibilité d'un projet de loi avec la Constitution. Ses membres se consacrent très sérieusement à leur travail, et même s'ils sont des élus politiques, ils oublient à cette occasion leur appartenance partisane. Par ailleurs, le Président du Parlement doit veiller à ce qu'aucun projet de loi qui s'opposerait à la Constitution ne vienne en discussion devant la séance plénière. A ce titre, le secrétaire général a un rôle éminent à jouer, car il conseille le Président, qui n'est pas nécessairement un juriste. Le rôle joué par le Président peut être l'objet d'un examen devant la commission constitutionnelle.

En Finlande, les tribunaux ne peuvent pas juger les lois. Il est prévu cependant par un article de la Constitution que, s'il apparaît qu'il existe un conflit de constitutionnalité dans une affaire, le tribunal doit donner la priorité à la Constitution. Ainsi, si un tribunal juge qu'une loi peut avoir un effet contraire aux droits de l'homme, il peut en demander l'abrogation, mais ne peut en aucun cas l'invalider.

En outre, deux institutions supplémentaires sont chargées d'une mission de contrôle en matière de droits de l'homme. Il s'agit du Chancelier de la Justice, qui contrôle l'action du Gouvernement et du Président de la République, et du médiateur parlementaire. Ces instances indépendantes soumettent chacune un rapport annuel au Parlement.

Mme Judy Middlebrook (Chambre des Représentants, Australie)

Suite à l'explosion d'une voiture piégée ayant provoquée la mort de plusieurs personnes au Marriot Hôtel de Jakarta en août dernier, le Ministre Coordinateur des Affaires Politiques et de Sécurité indonésien a déclaré à propos des implications de l'attaque que : *« Ceux qui critiquent les violations des droits de l'homme doivent comprendre que toutes les victimes de l'attentat sont plus importantes que n'importe quelle question de droits de l'homme »*. La journaliste Naomi Klein, dans le journal *The Australian* du 8 septembre 2003, a écrit à propos de cette déclaration qu' *« en une phrase, voici le meilleur résumé à ce jour de la philosophie sous-jacente de la soi-disant guerre contre le terrorisme de Bush. Le terrorisme ne fait pas que détruire des immeubles, il souffle aussi toutes les autres questions de l'échiquier politique. Le spectre du terrorisme, vrai ou exagéré, devient un bouclier d'impunité, protégeant tous les gouvernements de par le monde de tout examen de leurs violations des droits de l'homme »*.

C'est une déclaration fort dérangeante pour tous ceux qui parmi nous considèrent une question aussi fondamentale que celle des droits de l'homme est toujours et a toujours été sous la protection du parlement et qu'elle ne doit pas être à la merci d'actes ou de réactions circonstanciées du gouvernement.

En Australie, comme ailleurs, la profession juridique a acquis un rôle majeur dans la protection des droits de l'homme, aussi bien à travers le système judiciaire que par des fondations juridiques ou des groupes de lobbying, que par les cours enseignés dans les facultés de droit ou, à un niveau individuel, que par des juristes. A son tour, ceci a stimulé l'engagement parlementaire dans les questions relevant des droits de l'homme parce qu'un

grand nombre de représentants, en particulier dans la coalition des partis Libéral et National, où les représentants ont été juristes de profession ou ont eu une formation juridique avant de devenir parlementaires¹. Beaucoup gardent des liens avec leur profession d'origine et continuent à se consacrer à du travail *pro bono*, en particulier dans des affaires relatives aux droits de l'homme.

En ce qui concerne le rôle des cours dans les questions de droits de l'homme, il y a eu une certaine tension entre le pouvoir judiciaire et le parlement. Des membres du parlement, en particulier des membres du gouvernement (quelle que soit leur couleur politique), ont accusé de temps en temps les cours d'empiéter sur le domaine du législateur, d'activisme judiciaire et de créer plutôt que d'appliquer le droit. Les questions liées aux droits de l'homme sont particulièrement propices à ce genre de dispute entre les pouvoirs judiciaire et législatif².

Traditionnellement, l'Australie se voit comme ayant une forte culture humanitaire (bien que cette opinion ait été fortement critiquée aussi bien au sein qu'en dehors du parlement). Le parlement australien, comme d'autres par le monde, a montré un très fort intérêt pour les questions touchant les droits de l'homme. L'attention du Parlement a été requise sur des questions touchant les droits des indigènes, les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile, les discriminations sexuelles, la lutte contre le terrorisme et la sécurité, le rôle de l'Australie en Irak et dans le Moyen-Orient ainsi que celles d'ordre scientifique ou médical comme l'euthanasie ou l'utilisation d'embryons humains dans la recherche scientifique.

A la Chambre des Représentants, les parlementaires désirant prendre la parole lors du débat de deuxième lecture d'un acte ou d'une motion à l'ordre du jour de la Chambre sont généralement libres de le faire. Il arrive qu'un accord entre les partis ait lieu pour limiter le temps consacré à un débat donné afin de permettre d'avancer dans l'ordre du jour de la chambre. Les débats sur les droits de l'homme ne sont que rarement sujets à une telle limitation et, habituellement, beaucoup de temps leur est consacré. Le nombre de représentants demandant la parole représente une durée largement supérieure à celle consacrée à, par exemple, les actes concernant des questions d'écologie ou d'économie³.

¹ Dans le *Guide Parlementaire* actuel, l'analyse des professions occupées par les représentants et les sénateurs avant leur élection montre que la catégorie « avocats, juristes, officiers juridiques » représente de loin celle la plus nombreuse. Dans la Chambre des Représentants, 21 des 150 députés appartiennent à la catégorie des professions juridiques. La catégorie suivante la plus nombreuse comprend 14 membres (celle des membres de corps législatifs des états fédérés ainsi que celle des consultants politiques).

² De tels exemples incluent l'affaire Mabo, dans laquelle la Haute Cour a conclu que les titres indigènes de propriété n'étaient pas nécessairement éteints suite à l'occupation européenne et qu'en particulier un habitant de Murray Island, une des îles du détroit de Torres, demeurait le propriétaire de ses terres traditionnelles. Le Parlement a suivi la cour et a pris le *Native Title Act* [Acte portant sur les titres indigènes de propriété]. Dans d'autres cas, le Parlement a réagi contre l'intervention judiciaire en modifiant la loi pour casser les décisions de la cour perçues comme une tentative d'étendre le champ de la loi. Un tel exemple récent de tension a porté sur la décision de la Haute Cour jugeant illégal le maintien en détention d'enfants dans un camp de réfugiés et ordonnant la mise en liberté d'un certain nombre d'enfants d'une famille.

³ Par exemple, le débat de deuxième lecture du *Research Involving Embryos and Prohibition of Human Cloning Bill* [Acte portant sur l'interdiction de la recherche utilisant des embryons humains ou portant sur le clonage humain] de 2002 a duré 23 heures 36 minutes pour 105 parlementaires (sur 150) ayant pris la parole. Le débat de deuxième lecture sur l'*Euthanasia Laws Bill* [Acte portant sur les lois sur l'euthanasie] de 1996 a duré 13 heures 31 minutes avec l'intervention de 79 parlementaires. Le débat sur la motion portant sur l'*Engagement de l'Australie à soutenir les forces de la coalition dans le Golfe et en Iraq* de 2003 a duré 24 heures 35 minutes avec 100 parlementaires ayant pris la parole. Le débat de deuxième lecture sur le

Il est remarquable que le concept d'une reconnaissance solennelle de droits universels de l'homme, qui n'a débuté officiellement qu'il y a seulement 55 ans avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, ait engendré une telle « industrie » de soutien à une convention internationale, une législation domestique et des associations liées. La communication de M. Bruno Haller sur le *Rôle de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe dans la Défense des Droits de l'Homme*, présentée à la réunion de l'ASGP de La Havane en avril 2001, décrivait le rôle de la Convention Européenne des Droits de l'Homme pour établir un système international judiciairement exécutoire afin de permettre l'application des droits.

Le contexte supranational d'identification et de défense des droits de l'homme en Europe est assez différent de celui s'appliquant à des pays comme l'Australie. Cependant, le rôle actuel du parlement australien dans la défense des droits de l'homme n'est peut-être pas si différent pour ce qui concerne ses éléments fondamentaux.

1. Approches de la protection des droits de l'homme

a. Le contexte international

Il existe six majeures conventions des Nations Unies qui précisent la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Homme. Ce sont :

- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ;
- La Convention relative aux droits de l'enfant.

Ces six traités définissent les règles et standards internationaux en matière de droits de l'homme sur lesquels tous les pays sont jugés. L'Australie a accepté d'être liée par toutes ces conventions. Il existe de nombreux autres conventions et traités dont le champs d'application est plus spécifiques, y compris la Convention relative au statut des réfugiés, qui sont d'une grande pertinence dans le monde contemporain.

Parce que l'Australie a accepté d'être liée par les principales conventions internationales, c'est l'un des pays qui est l'objet de fréquentes critiques de la part, par exemple, du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Un exemple récent concerne la critique par le Comité des actions du gouvernement dans le refus de traiter les conjoints du même sexe d'anciens combattants décédés de la même façon que les époux ou les conjoints de sexe opposé. Le Comité a trouvé que la politique était discriminatoire selon l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Native Title Amendment Bill [Acte amendant les titres indigènes de propriété] a duré 14 heures 47 minutes avec l'intervention de 50 représentants. Ceci est à comparer avec une durée moyenne de débat en deuxième lecture d'environ deux heures (moyenne pour les actes en 2002).

Tout Australien peut porter plainte auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies à propos d'une question relative aux droits de l'homme et, bien que cela soit peu fréquent, plusieurs ont effectué une telle démarche. Le Comité des Nations Unies n'a aucun moyen de faire appliquer ses décisions par un pays et même si la situation juridique d'un plaignant en droit interne australien n'est pas affectée par le résultat d'un tel appel, les individus peuvent espérer que la couverture médiatique d'une plainte influence l'opinion publique et éventuellement la politique du gouvernement ou la législation.

L'attention des représentants australiens (en particulier ceux qui participent au gouvernement à un moment donné) se porte sur comment le bilan de l'Australie en matière de droits de l'homme est meilleur que celui de certains autres pays. Cependant, la critique internationale est souvent ressentie par certains membres du parlement.

b. Le contexte législatif australien

Le cadre législatif pour l'identification et la protection des droits de l'homme est de la responsabilité des services du Procureur-Général. Une telle législation est proposée au parlement par le Procureur ou le Ministre de la Justice. En ce qui concerne la perspective internationale des droits de l'homme, la Commission des droits de l'homme et de l'égalité des chances a des responsabilités en lien avec sept instruments internationaux ratifiés par l'Australie. Ce sont :

- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
- La Convention n°111 de l'OIT concernant la discrimination (emploi et profession);
- La Déclaration des droits de l'enfant ;
- La Déclaration des droits des personnes handicapées ;
- La Déclaration des droits du déficient mental ;
- La Déclaration sur l'élimination de toutes formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction.

D'autres conventions internationales sont appliquées en droit interne australien, y compris la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (*Racial Discrimination Act 1975* [Acte portant sur la discrimination raciale]), Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (*Sex Discrimination Act 1984* [Acte portant sur les discriminations sexuelles], qui comprend également une couverture juridique nationale d'autres aspects de la Convention n°156 de l'OIT) et le *Disability Discrimination Act 1992* [Acte portant sur les discriminations fondées sur le handicap].

Il existe également un large corps de législations concernant des questions liées aux droits de l'homme mais n'étant pas en lien avec une convention internationale spécifique (*Euthanasia Act* [Acte portant sur l'Euthanasie], *Terrorism Acts* [Actes portant sur le Terrorisme], *Native Title Act* [Acte portant sur les titres indigènes de propriété], etc...)

c. "Acteurs" dans la protection des droits de l'homme

Il existe un vaste réseau de mécanismes institutionnels et sociaux pour identifier et protéger les droits de l'homme en Australie. Le concept de « séparation des pouvoirs » est exprimé dans la vie institutionnelle australienne de façon à ce que la protection des droits de l'homme soit en premier lieu du ressort du pouvoir législatif (construction du droit), du

gouvernement (exécution du droit) et du judiciaire (interprétation et application du droit). La profession juridique est très engagée dans les questions liées aux droits de l'homme aussi bien formellement (à travers, par exemple, la Fondation pour le Droit et la Justice de Nouvelle-Galles du Sud) que par une série d'actes informels dont l'action à titre individuel de certains avocats en faveur de plaideurs dénués de ressources (travail à titre gracieux). Toutes les facultés australiennes de droit enseignent les droits de l'homme que ce soit dans une perspective nationale ou internationale.

Le contenu des affaires de discrimination citées précédemment illustre le cadre de la prise de décision judiciaire et exécutive s'appliquant aux questions de droits de l'homme en Australie. En septembre 2003 a été rendu public la décision concernant une affaire de 1999 dans laquelle un habitant de Sydney, M. Edward Young, a porté plainte auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies parce qu'il se considérait comme victime de discrimination par le gouvernement fédéral. L'homme a vécu pendant 38 ans dans une relation de type maritale avec un conjoint du même sexe. Le conjoint, un ancien combattant ayant servi à Bornéo pendant la seconde guerre mondiale, est mort en 1998 d'une maladie cardiaque liée à son service actif. En droit australien, seuls les époux ou conjoints hétérosexuels d'anciens combattants décédés peuvent bénéficier d'une pension et d'autres avantages. Le cas de M. Young a été considéré en droit australien mais sa requête a été rejetée par la Commission australienne de rapatriement, le Commission d'appel des vétérans et par la Commission des droits de l'homme et de l'égalité des chances. Un porte-parole du ministre concerné a annoncé que le gouvernement considérerait le mérite de l'opinion émise par le Comité des Nations Unies et répondrait en temps voulu. Un maître de conférence en droit de l'Université Nationale Australienne a été cité par les médias pour avoir dit que « *bien qu'il ne s'attende pas à ce que le gouvernement se soumette à la décision, il n'en demeure pas moins qu'elle avait des conséquences significatives* ». Il ajoutait que « *bien que les Nations Unies n'aient aucun moyen de faire appliquer ses décisions à un Etat récalcitrant refusant de se plier, l'Australie devrait considérer que sa position en matière de droits de l'homme a été gravement entachée* ».

2. La participation du parlement dans les questions ayant trait aux droits de l'homme

a. La Sous-commission aux droits de l'homme

La Commission mixte permanente des affaires étrangères, de la défense et du commerce extérieur est l'une des commissions parlementaires les prestigieuses et influentes. La Commission conduit des enquêtes par le moyen d'un certain nombre de Sous-commissions permanentes qui sont reconduites de législature en législature.

En 1991, une Sous-commission aux droits de l'homme a été établie. L'intention originelle était de préparer des rapports annuels à la commission mère en vue d'une présentation au Parlement sur l'état du respect des droits de l'homme par l'Australie au niveau international. Le premier rapport portait sur *Les efforts de l'Australie en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme* (1992). Un autre rapport détaillé présenté à la Sous-commission a mené au choix que son travail serait meilleur en ne se concentrant que sur les questions de droits de l'homme dans la perspective des affaires étrangères, de la défense et du commerce extérieur⁴. La Sous-commission a depuis préparé, et la Commission mixte

⁴ Le deuxième rapport de cette série de rapport a été *Les efforts de l'Australie en faveur de la promotion et de la protection des droits de l'homme* (1994).

permanente des affaires étrangères, de la défense et du commerce extérieur présentée, les rapports suivants sur les droits de l'homme dans une perspective internationale :

- *Droits de l'homme et avancées vers la démocratie en Birmanie* (1995)
- *En amélioration, mais...L'Australie et le dialogue régional sur les droits de l'homme* (1998)
- *Le lien entre l'aide et les droits de l'homme* (2001)

La Sous-commission a aussi préparé pour la Commission mixte les rapports suivant concernant les droits de l'homme :

- *Les droits de l'homme, le Commissaire à l'égalité des chances et le Commonwealth*
- *Ombudsman: Rapport sur les séminaires publics du 20 et 25 septembre 1996* (1997)
- *Une conviction avec de la compassion: un rapport sur la liberté de religion et de croyance* (2000)
- *Un rapport sur les visites dans les centres de détention d'immigrés* (2001)

De plus, la sous-commission effectue une analyse des rapports annuels des organismes traitant des droits de l'homme (par exemple ceux de la Commission aux droits de l'homme et à l'égalité des chances et AusAID, le gestionnaire de l'aide du Département des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur).

La Commission entreprend un vaste programme d'audition, qui n'est pas rendu public, sur un grand nombre de questions en lien avec les droits de l'homme avec :

- Les administrations gouvernementales concernées (comme le DFAT et le Département du Procureur-Général) qui informent la Sous-commission des démarches de l'Australie au sein des organisations internationales comme les Nations Unies, de la conduite et des résultats des dialogues et activités bilatéraux et qui lui présentent la position du gouvernement sur les questions d'actualité ;
- Les organisations du secteur privé ou non-gouvernementales et des individus peuvent être auditionnées pour information de la Sous-commission sur des questions domestiques ou régionales en lien avec les droits de l'homme.

La Commission mère rencontre également des délégations gouvernementales ou non-gouvernementales en visite. Des membres de la Commission ont participé à diverses conférences sur les droits de l'homme qui leur permettent d'enrichir leur travail en Sous-commission. La Sous-commission a aussi pour fonction d'être le lieu de réception des questions posées par le public du ressort du Parlement.

b. La Commission des traités

La Commission mixte sur les traités a été établie en 1996 pour analyser et rendre compte de toutes les propositions d'action du gouvernement en matière de traités avant qu'une décision liant l'Australie aux termes du traité ne soit prise. La Commission a été établie dans le cadre d'une réforme globale en vue d'accroître la transparence du processus de prise de décision en matière de traité en Australie. Le ministre concerné doit soumettre tout traité (sauf

en cas d'urgence ou de nature particulièrement sensible, ce qui n'a été que très rarement utilisé jusqu'à présent) à la Commission, en particulier ceux ayant trait aux droits de l'homme.

En examinant les traités qui lui sont soumis, la Commission permet aux personnes ou organisations intéressées de participer au processus de décision des traités dans une mesure qui ne leur avait jamais été possible jusqu'à présent. En particulier, les activités de la Commission permettent aux citoyens de faire entendre leurs inquiétudes quant à d'éventuels conflits entre les accords internationaux et la souveraineté nationale, ainsi que sur l'impact de l'application d'engagements spécifiques.

Bien que ses recommandations ne lient pas le gouvernement, la Commission a démontré qu'elle n'était un lieu d'enregistrement sans discussion et a régulièrement critiqué les actions du gouvernement.

c. Autres commissions parlementaires

D'autres commissions parlementaires sont concernées par des questions concernant les droits de l'homme dans leur travail quotidien. Par exemple, l'enquête qui se déroule en ce moment sur le crime dans la société, prend en considération les conséquences en matière de droits de l'homme de cette question.

Les commissions du Sénat sont particulièrement présentes dans la conduite d'enquête et de rapport sur les propositions de législations devant le Parlement. La Commission des affaires législatives et constitutionnelles du Sénat a eu un rôle fondamental pour imposer des modifications à la proposition de législation sur la lutte contre le terrorisme afin de mieux protéger les droits fondamentaux des suspects. Comme l'opposition, les petits partis et les indépendants peuvent détenir la majorité au Sénat, de tels rapports ont une influence particulièrement importante.

d. Le Groupe parlementaire d'Amnesty International

Le parlement australien possède un groupe actif impliqué dans Amnesty International qui est constitué de représentants, de sénateurs et de membres du personnel parlementaire. Le groupe a été fondé en 1974 et, autant qu'il soit connu, était le premier de son genre. Le groupe est établi sur une base non-partisane et est ouvert à tous ceux travaillant pour le parlement. A peu près 60% des représentants et des sénateurs ont appartenu à un moment ou à un autre au groupe qui est sous le patronage conjoint du Premier Ministre et des leaders des partis politiques du Parlement. L'Officier de liaison du gouvernement avec Amnesty participe aux réunions et permet un lien fort avec la branche australienne d'Amnesty International. Un représentant de la Section droits de l'homme du Département des affaires étrangères et du commerce extérieur (DFAT) participe également aux réunions et fournit une expertise et des briefings quand besoin est.

Un des aspects les plus importants du travail du groupe est de transmettre au DFAT les affaires concernant les violations des droits de l'homme portées à sa connaissance par le Bureau National d'Amnesty. Le Département transmet alors ces affaires aux gouvernements concernés par l'intermédiaire des ambassades australiennes. La plupart des cas de violations de droits de l'homme dont le Département a pris connaissance lui ont été transmis par le groupe parlementaire d'Amnesty International. Le groupe a aussi des réunions avec des délégations étrangères durant lesquelles elle peut soulever des questions spécifiques ayant

trait aux droits de l'homme dans le pays concerné ou simplement soutenir la cause des droits de l'homme en discutant avec la délégation.

e. Arrangements pour les manifestations et protestations

Le parlement australien met à disposition des manifestations un site spécifique devant l'entrée publique au bâtiment (mais sur un côté éloigné de la route passant devant le parlement). Les manifestations sur des questions domestiques ou internationales sont généralement tenues dans cette zone. La zone désignée a été proposée dans le rapport *Le droit de manifester* d'une commission mixte et opère depuis plusieurs années.

3. Conclusion

En août 2002, lors d'un séminaire intitulé *L'Australie et les droits de l'homme – l'état des lieux*, le président d'Amnesty International Australie a déclaré que « *Les résultats de l'Australie en matière de droits de l'homme sont en général très bons, mais dans certains domaines clés, il reste de la place pour des améliorations significatives... De plus, bien que l'Australie soit reconnue depuis longtemps comme un pays jouant selon les règles et respectueux des arbitres, les attaques des dernières années à l'ONU, l'arbitre des droits de l'homme, ont gravement endommagé la crédibilité de l'Australie en matière de droits de l'homme* ».

De telles critiques sont prises au sérieux par les parlementaires et les questions ayant trait aux droits de l'homme vont continuer à être soulevées par les parlementaires quand ils ont l'occasion de parler de ces sujets sans être limité par les règles de pertinence (par les déclarations de parlementaire, les débats de fin de séance et la séance hebdomadaire de questions orales).

M. Shahid Iqbal (Pakistan) : Puisque les membres de la Commission mixte du Parlement britannique définissent le plus souvent une position consensuelle et non partisane, il s'ensuit que, lors d'un vote au sein de cette commission, certains membres sont appelés à voter contre leur groupe politique. Comment cela se passe-t-il ? Et comment les parlementaires sont-ils appelés à en rendre compte devant leur groupe ?

M. Rodri Walters précise que les pouvoirs des « whips » sont moins étendus, dans l'enceinte de cette commission paritaire, que dans le reste du Parlement. Il est donc possible à ses membres d'y participer d'une façon moins partisane. La procédure d'examen des projets de loi en commission est soumise à l'intervention des whips, mais leur pouvoir est inférieur dans les missions d'information et lors de l'examen de sujets de principe.

M. Roger Sands (Chambre des Communes, Royaume – Uni) précise que la Commission mixte ne peut émettre qu'un avis, lequel sera soumis aux deux Chambres du Parlement. Il en va autrement du sort des projets de loi examinés au sein des commissions. Les whips laissent les membres de la Commission mixte libres de leurs interventions.

M. Bruno Haller (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) présente l'intervention suivante :

I- Le rôle de l'Assemblée Parlementaire dans la mise en place de conventions en matière de droits de l'homme

a. *La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)*

1. C'est à l'Assemblée parlementaire que revient l'origine de la proposition d'élaborer la Convention européenne des droits de l'homme. Cette Convention, adoptée en novembre 1950, a comme trait distinctif de joindre à une proclamation des droits garantis, un mécanisme supranational pour leur protection mis en œuvre par la Cour européenne des droits de l'homme. Les membres du Conseil de l'Europe s'engagent à respecter les jugements définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. Ces jugements ont une force obligatoire et leur exécution est surveillée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Depuis 1950 la Convention a été complétée par treize protocoles additionnels qui ont soit ajouté de nouveaux droits, soit renforcé leur mécanisme de protection. Une large partie d'entre eux ont été inspirés par l'Assemblée.

b. *Développement des droits de l'homme par le biais d'autres instruments juridiques*

2. Depuis 1950 et sous l'impulsion de l'Assemblée parlementaire, le secteur conventionnel du Conseil de l'Europe s'est considérablement élargi avec notamment l'adoption des traités suivants :

- la Charte Sociale européenne (1961) : face aux hésitations des gouvernements à inclure des droits sociaux et économiques dans la CEDH, l'Assemblée a privilégié l'élaboration d'un instrument juridique spécifique, la Charte sociale européenne, adoptée en 1961. Ce traité international a notamment pour objectif de garantir les conditions de travail équitables, une rémunération honnête, la sécurité sociale, l'assistance sociale et médicale, la protection des enfants, des personnes âgées, des migrants, des handicapés et des familles. Par la suite, l'Assemblée s'est mobilisée pour rendre plus performant le système de contrôle de la Charte. Elle a, en particulier, lancé l'idée d'instaurer un système de réclamations collectives, qui a vu le jour en 1995 par l'adoption d'un protocole correspondant. L'Assemblée œuvre également pour la ratification par tous les Etats membres de la Charte sociale révisée de 1996.

- la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (1987) : s'inspirant d'un projet élaboré par l'Assemblée, le Comité des Ministres a ouvert cette convention à la signature en 1987. La Convention et l'action de suivi de l'Assemblée et des autres acteurs du Conseil de l'Europe ont contribué à améliorer de manière significative les conditions de détention dans les pays européens.

- la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1995) : en coopération avec les parlements nationaux intéressés, l'Assemblée a contribué à élaborer le premier texte international juridiquement contraignant relatif aux droits des minorités nationales.

c. *Engagement de l'Assemblée en faveur de nouveaux droits*

3. Les réponses aux défis lancés aux droits de l'homme par les progrès de la médecine et de la biologie sont, comme la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et les droits

de l'enfant, des priorités permanentes de l'Assemblée. Lors de sa session d'automne 2003 l'Assemblée débattit des recherches sur les cellules souches humaines. Elle commencera aussi ses travaux visant à donner un avis au Comité des Ministres sur le projet de protocole (à la Convention sur la bio-médecine et les droits de l'homme) sur la recherche médicale.

4. Préoccupée par la dégradation de l'environnement et par la santé des citoyens, l'Assemblée a recommandé en juin 2003 au Comité des Ministres d'élaborer un protocole additionnel à la CEDH. Ce protocole devrait reconnaître à l'individu des droits procéduraux destinés à renforcer la protection de l'environnement tels qu'ils ont été définis dans la Convention des Nations Unies d'Aarhus (1998).

II- Le rôle de l'Assemblée Parlementaire dans le fonctionnement des mécanismes de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe

a. L'élection des juges

5. La CEDH donne à l'Assemblée la responsabilité d'élire les juges à la Cour européenne des droits de l'homme à partir d'une liste de trois candidats présentée par chaque Partie contractante. En tant qu'émanation des parlements nationaux en Europe, l'Assemblée confère ainsi une légitimité démocratique à cette élection. L'Assemblée oeuvre également pour renforcer le statut des juges et vient d'élaborer plusieurs critères à satisfaire par les Etats membres avant de présenter des listes de candidats au poste de juge à la Cour.

b. L'exécution des jugements de la Cour européenne des droits de l'homme

6. *Depuis les années 90, la Cour doit trancher davantage d'affaires ayant des implications politiques et des cas dont la solution définitive demande une action globale des gouvernements concernés. La mise en oeuvre nationale des arrêts rendus dans de telles affaires s'est avérée parfois très difficile. Or, l'exécution pleine et entière des jugements de la Cour est une condition sine qua non pour l'efficacité et la crédibilité du système.*

7. *De l'avis de l'Assemblée, la Cour européenne des droits de l'homme devrait avoir la possibilité de préconiser dans ses jugements, qui constatent une violation de la CEDH, quelles mesures de redressement elle attend des Etats membres concernés.*

c. La réforme de la Cour et le fonctionnement d'autres mécanismes de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe

8. Depuis que le Protocole No.11 à la CEDH a institué en novembre 1998 la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme, désormais permanente, l'Assemblée accorde une attention particulière aux problèmes de surcharge résultant de l'augmentation exponentielle des requêtes. Alors qu'il y avait 8400 requêtes en 1999 la Cour s'attend à 34 500 requêtes pour 2003. Tant l'Assemblée que le secteur intergouvernemental élaborent des propositions visant à permettre à la Cour européenne de faire face à la situation actuelle et de consacrer davantage d'énergies aux requêtes qui soulèvent des questions fondamentales.

9. L'Assemblée suit également de près le fonctionnement des mécanismes non juridiques du Conseil de l'Europe pour la protection des droits de l'homme comme le Commissaire aux droits de l'homme, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), la Commission

européenne contre le racisme et l'intolérance. Chaque fois qu'elle l'estime opportun, l'Assemblée présente au Comité des Ministres des propositions visant à renforcer les méthodes de travail de ces instances.

III- Rôle de l'Assemblée dans la mise en oeuvre des obligations et des engagements des Etats membres en matière de droits de l'homme

10. Après la chute du mur de Berlin, l'Assemblée a défini les frontières géographiques, le calendrier et les conditions de l'élargissement du Conseil de l'Europe. Depuis l'adhésion des premiers pays d'Europe centrale et orientale, les avis de l'Assemblée au Comité des Ministres sur les demandes d'adhésion comportent des listes d'obligations et engagements précis, avec un accent particulier sur le respect des droits de l'homme. L'Assemblée a notamment exigé des Etats adhérents qu'ils ratifient la CEDH et ses protocoles additionnels ainsi que d'autres traités relatifs aux droits de l'homme élaborés au sein du Conseil de l'Europe. Ces nouvelles conditions politiques constituent une manière énergique et innovante d'utiliser l'adhésion pour amener un nouvel Etat à accepter, dès son entrée, l'acquis conventionnel de l'Organisation dans le domaine des droits de l'homme.

11. A partir de 1993, l'Assemblée Parlementaire puis le Comité des Ministres et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ont également mis en place des mécanismes de contrôle dits de « monitoring » assurant le suivi du respect des engagements pris par les Etats membres lors de leur adhésion à l'Organisation.

ANNEXE 1

Réponses aux questions qui seront soulevées lors de la discussion

Question No.1 : *Procédures particulières pour l'étude de l'impact des lois relatives aux droits de l'homme*

En tant qu'institution parlementaire internationale classique, l'Assemblée n'adopte pas de lois. Cependant elle peut soumettre au Comité des Ministres de l'Organisation des projets de conventions (traités multilatéraux), ce qu'elle a fait pour toutes les grandes conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme (CEDH, Charte sociale européenne, Convention européenne pour la répression de la torture et des traitements inhumains ou dégradants). L'Assemblée peut recommander au Comité des Ministres de prendre toute action pour renforcer la protection des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe par la garantie de nouveaux droits, par l'amélioration des procédures, ou encore par la création de nouveaux mécanismes. L'Assemblée suit de près les activités de toutes les structures du Conseil de l'Europe qui travaillent en faveur des droits de l'homme (Comité des Ministres, Secrétaire Général, Comité directeurs, Commissaire aux droits de l'homme, ...).

ad a) La commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée a un mandat général en matière des droits de l'homme. Les droits sociaux (Charte sociale européenne) tombent sous la compétence de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille. La commission de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et des questions territoriales et la commission de la culture, de la science et de l'éducation sont

compétentes respectivement pour le droit à l'environnement et les droits culturels. La commission de suivi accorde dans ses activités une attention particulière à ce que soient honorés les engagements pris par les Etats membres en matière de droits de l'homme.

ad b) Les auteurs des propositions de résolution ou de recommandation et de rapports à l'APCE concernant les questions relatives aux droits de l'homme ne sont pas soumis à des exigences particulières. Ils peuvent s'inspirer entre autres des rapports du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et des rapports d'activité annuels de la Cour européenne des droits de l'homme, du commissaire aux droits de l'homme, du Comité européen pour la répression de la torture (CPT) et de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance.

ad c) En cas de divergences entre un rapporteur et l'Assemblée il est fort peu probable que lors des votes au sein de l'Assemblée, il se dégagera une majorité des 2/3 requise pour l'adoption d'une recommandation ou d'un avis ni une majorité simple dans le cas d'une résolution.

ad d) Les rapports de l'APCE tiennent compte des normes relatives aux droits de l'homme établis par d'autres organisations internationales majeures.

Question No.2 : Personnel

- - -

Question No.3 : Liens entre les organismes nationaux indépendants en matière des droits de l'homme et le législateur

En raison des structures particulières d'une Organisation internationale comme le Conseil de l'Europe, son Assemblée n'a que des liens limités avec de tels organismes nationaux.

La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée a organisé à plusieurs reprises des conférences avec les ombudsmans nationaux. Par ailleurs, des contacts avec des organes spéciaux nationaux indépendants en matière des droits de l'homme ont lieu lors de l'examen des demandes d'adhésion au Conseil de l'Europe, et lors des procédures de suivi des obligations et engagements contractés.

Question No.4 : Rôle des tribunaux dans l'application des droits de l'homme et impact de leur responsabilité sur le Parlement et son droit de légiférer

La Cour ne se prononce pas sur la validité d'une loi nationale. Toutefois l'obligation des Etats membres du Conseil de l'Europe de mettre en œuvre les arrêts de la Cour qui ont constaté une violation des droits garantis par la CEDH, peut impliquer la nécessité de modifier une loi nationale.

Question No.5 : Développement des droits de l'homme - comment les Parlements réagissent-ils face aux lobbies dans ce domaine ?

Selon l'article 44.5 du Règlement de l'Assemblée, ses commissions peuvent établir des relations avec les ONG actives dans leur secteur. L'intensité de ces relations varie d'une commission à l'autre. Le statut des ONG auprès du Conseil de l'Europe est en train d'être révisé et l'Assemblée adoptera un avis sur cette question lors de la session d'automne 2003.

M. Rodri Walters remercie en conclusion les intervenants au débat, ainsi que ceux qui ont fourni des contributions écrites. Il souligne l'extrême richesse et variété des expériences et des pratiques. Il a été frappé par certaines expériences : la place de la Constitution dans certains Etats, comme l'Inde, où les tribunaux peuvent invalider des lois pour des motifs touchant à la protection des droits de l'homme, alors qu'ailleurs le Parlement entretient l'« illusion » de sa suprématie. Dans certains autres pays, une expérimentation des textes est opérée ; dans d'autres il existe une commission parlementaire particulièrement chargée de protéger les droits de l'homme.

Il est également intéressant de relever la procédure de la pétition, qui semble vivante en France alors qu'elle est pratiquement abandonnée au Royaume – Uni. En outre, dans certains pays, le Parlement a un rôle plus essentiel ; nous nous y acheminons au Royaume – Uni.

M. Ian Harris, président remercie M. Rodri Walters, ainsi que l'ensemble des membres de l'Association, qui ont traité le sujet de façon très positive.

Avant de clore les travaux de cette première séance, il rappelle que le délai limite pour le dépôt des candidatures au Comité exécutif est fixé à demain jeudi à 11 heures.

M. Claude Djankaki (Bénin) demande s'il existe des bases géopolitiques pour les candidatures au Comité exécutif.

M. Ian Harris, président, répond qu'il n'en va pas de même au sein de l'ASGP que pour les élections au Comité exécutif de l'Union interparlementaire. Rappelant les dispositions de l'article 17 du Règlement de l'Association, il invite l'intervenant à s'y reporter.

La prochaine séance aura lieu ce mercredi à 15 heures.

La séance est levée à 12 heures 10.

Deuxième séance, mercredi 1^{er} octobre 2003 à 15 heures

1. – Communication de M. Marc Bosc, Greffier – adjoint de la Chambre des Communes du Canada, sur *la cyberdémocratie dans le contexte parlementaire.*

M. Ian Harris, président, accueille les participants à cette deuxième séance. Il invite M. Marc Bosc à présenter sa communication.

M. Marc Bosc (Chambre des Communes, Canada) présente la communication suivante :

1. En son article 1 alinéa 2, la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne se réclame des « droits inviolables et inaliénables comme fondement de toute communauté humaine, de la paix et de la justice dans le monde ». Le respect et la protection de l'inviolabilité de la dignité humaine constituent donc des éléments fondamentaux du processus normatif interne à l'État, de même que les droits fondamentaux s'imposent au législatif — c.-à-d. au Parlement —, à l'exécutif et au judiciaire — dont les décisions sont immédiatement exécutoires. Ces droits marquent de leur empreinte la politique intérieure et extérieure. L'importance de ces dispositions découle du fait que la Loi fondamentale en interdit la modification (Art. 79 alinéa 3).

2. La République fédérale d'Allemagne, depuis sa création, et le Bundestag allemand respectent cette règle constitutionnelle à la lettre. Aussi l'Allemagne est-elle partie intégrante d'un vaste système de droit international et de protection des droits de l'homme. La République fédérale d'Allemagne a contribué à une large application des droits de l'homme par des déclarations et des conventions internationales, mais aussi grâce au travail des délégations du Bundestag allemand au sein de l'Union interparlementaire (UIP) et d'autres structures interparlementaires, par exemple l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et du Conseil de l'Europe.

3. Lors de la réunion de la commission des droits de l'homme de l'UIP à l'occasion de la 102^{ème} Conférence interparlementaire qui s'est tenue à Berlin en 1999, le président du Bundestag allemand, Wolfgang Thierse, a souligné que les Parlements ne peuvent s'acquitter des missions dont ils sont constitutionnellement investis que si leurs membres sont libres et indépendants. En conséquence, il importe donc de jeter tout son poids dans la balance afin que le droit à l'épanouissement garanti dans le cadre d'un État démocratique de droit s'impose également aux gouvernements autocratiques qui le contestent et qui par conséquent violent les droits de l'homme.

Par un grand nombre de résolutions et de mémorandums ainsi qu'à travers diverses mesures, l'Union interparlementaire est allée résolument de l'avant sur la voie d'une action visant à garantir les droits de l'homme. Songeons aux sept Conférences interparlementaires de la CSCE (1972-1991) qui, dans un contexte délicat, visaient à souligner le contenu de la corbeille III d'Helsinki ayant trait aux droits de l'homme, et de créer les conditions de leur mise

en œuvre. A force de persévérance, les parlementaires des États de droit démocratiques parvinrent, par exemple sur la question des regroupements familiaux ou de la libération de prisonniers politiques, à assouplir la position de délégations et de gouvernements emmurés dans l'immobilisme. L'UIP a notablement contribué à l'effondrement de régimes communistes qui foulait aux pieds les droits de l'homme. Ainsi, en refusant de participer à la 7ème Conférence de la CSCE prévue à Bucarest en 1989, les parlementaires de l'UIP ont précipité la chute du dictateur roumain Ceaucescu. Les débats généraux des Conférences de l'UIP ont donné lieu à une condamnation de son régime attentatoire aux droits de l'homme, notamment de la part de représentants du groupe des Douze plus.

4. En l'an 2002, deux événements significatifs pour la défense des droits de l'homme se sont déroulés en Europe. Le 4 novembre 2000, les États membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont commémoré le 50ème anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme. En décembre 2000, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été proclamée à Nice. Depuis longtemps déjà, le Conseil de l'Europe plaide pour une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et demande que le texte du traité soit modifié afin de concilier le droit de la Convention et le droit communautaire. Les débats sur la nécessité d'une défense efficace des droits de l'homme ne doivent pas être menés dans la seule Europe, mais s'engager aussi dans le monde entier, au sein des institutions représentatives.

De concert avec Luciano Violante, ancien président de la Chambre des députés en Italie, et Raymond Forni, ancien président de l'Assemblée nationale française, le président du Bundestag allemand, Wolfgang Thierse, a lancé une discussion à ce sujet et pris une initiative en ce sens en août/septembre 2000, à l'issue de la rencontre au sommet qui a réuni les présidents des Parlements du monde entier à New York. Il en a résulté une « Charte des devoirs des États » dans laquelle les présidents des trois Parlements partent du principe que les droits de l'homme constituent le fondement commun à toutes les civilisations et cultures du monde. Les trois présidents considèrent que c'est ce caractère d'universalité qui lie moralement tous les États au respect des obligations énumérées dans la Charte. C'est pourquoi ils appellent la communauté internationale à adopter cette Charte, dans le respect des traditions culturelles et juridiques de tous les États.

Il s'agit pour les États de s'engager de leur plein gré à respecter cette Charte afin qu'aucun condamné ne soit exécuté, qu'aucun prisonnier ne soit soumis à la torture, à des traitements cruels, inhumains et attentatoires à la dignité de l'homme. Les États ne devront user de leur pouvoir qu'avec justice et mesure ; il s'agit d'abolir l'esclavage, la traite des êtres humains et toutes les formes de discrimination. Il incombe à chaque État de consacrer une part appropriée de ses ressources propres à la lutte contre la pauvreté, à la santé et à l'éducation. Au demeurant, rien n'interdit de développer plus encore le texte de la Charte afin de lancer un large débat sur la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le monde entier. Le projet a été transmis aux délégués de l'UIP lors de la 108ème Conférence interparlementaire de Santiago du Chili.

5. La commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire est consciente des difficultés de sa mission. Pendant l'actuelle législature, une fois encore, il a été institué une commission permanente des droits de l'homme et de l'aide humanitaire. En adoptant récemment une motion présentée dans le cadre d'un débat sur les grandes orientations politiques et aux termes de laquelle les droits de l'homme doivent servir de ligne directrice de la politique allemande, le Bundestag allemand a souligné toute l'importance qu'il attache aux

droits de l'homme. Par là-même, il apparaît notamment que l'engagement des membres de la commission des droits de l'homme s'applique à la politique tant intérieure qu'extérieure. Il n'en a pas toujours été ainsi. En effet, jusqu'en 1998, la commission des droits de l'homme relevait de la commission des affaires étrangères et elle traitait essentiellement de questions ayant trait à la politique étrangère. L'Assemblée plénière du Bundestag allemand s'est penchée à diverses autres occasions sur des matières relatives aux droits de l'homme. Je souhaiterais mentionner un débat qui s'est tenu le 13 mars 2003, lors duquel le Bundestag allemand a examiné les motions et recommandations de décision suivantes :

- Motion des groupes parlementaires SPD et ALLIANCE 90/LES VERTS : 59ème réunion de la commission des droits de l'homme des Nations Unies
- Recommandation de décision et rapport de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire à propos de l'information par le gouvernement fédéral : 6ème rapport du gouvernement fédéral sur sa politique des droits de l'homme dans les relations extérieures et dans d'autres domaines politiques
- Recommandation de décision et rapport de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire sur la motion des groupes parlementaires SPD et ALLIANCE 90/LES VERTS : les droits de l'homme comme ligne directrice de la politique allemande
- Recommandation de décision et rapport de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire sur la motion du groupe parlementaire FDP : ne pas oublier les violations des droits de l'homme en Tchétchénie
- Motion du groupe parlementaire CDU/CSU : s'engager pour les droits de l'homme dans le monde entier — consolider les instruments de défense des droits de l'homme dans le monde entier

La commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire a un large éventail d'attributions. Dans la législature en cours, les parlementaires se préoccupent notamment de la sauvegarde des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, de la protection des défenseurs des droits de l'homme, du complexe thématique droit islamique/droits de l'homme.

Figurent également au programme de la commission le perfectionnement des instruments nationaux, européens et internationaux de sauvegarde des droits de l'homme, ainsi que l'appui en faveur du suivi juridique et politique des violations des droits de l'homme. De plus, la politique étrangère, la politique de développement, la politique de sécurité, la politique économique intérieure et extérieure, la politique en matière d'asile et envers les réfugiés comportent des aspects touchant aux droits de l'homme. De même, les questions concernant la politique vis-à-vis des minorités et l'aide humanitaire entrent tout naturellement dans le champ d'action de la commission.

La commission se tient constamment informée de la situation des droits de l'homme dans le monde. A cet effet, elle procède par exemple à l'audition de ministères et d'experts compétents — tant nationaux qu'étrangers — et elle pratique un échange de vues approfondi avec des représentants diplomatiques et des organisations de défense des droits de l'homme. Par ce biais, les députés obtiennent des informations de fond importantes. Ils peuvent ainsi exercer une influence ciblée en faisant jouer leurs multiples contacts avec des institutions politiques nationales et étrangères, avec des gouvernements et des organisations de défense des droits de l'homme.

Dès sa création, la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire a eu un grand retentissement auprès de responsables politiques nationaux et étrangers, ainsi qu'au sein des diverses associations nationales et internationales de défense des droits de l'homme. Il est fréquent que l'ordre du jour soit modelé par l'actualité et qu'il faille au dernier moment y faire figurer des rapports du gouvernement fédéral, par exemple sur la situation en Afghanistan, en Tchétchénie, en Chine, en Colombie, en Turquie, en Afrique ou au Proche-Orient et au Moyen-Orient. En outre, les parlementaires s'informent de la nature, du volume et de la nécessité de campagnes humanitaires dans des pays en proie à des catastrophes naturelles ou à des affrontements armés.

La commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire se situe à la jonction avec de nombreux autres champs de la politique, ce qui d'ailleurs se reflète dans le travail parlementaire. Il est de plus en plus fréquent qu'elle soit consultée sur des textes dont une autre commission a la responsabilité, qu'elle émette à cette occasion des votes qui vont au-delà du rejet ou de l'approbation pure et simple desdits textes et qui comportent des recommandations concrètes dans l'optique des droits de l'homme.

La coopération constructive entre tous les groupes parlementaires représentés en son sein est caractéristique du travail de la commission. En politique intérieure et extérieure, elle mène un travail conséquent et soutenu qui fait d'elle un acteur parlementaire majeur, même si ses positions peuvent parfois déranger.

Mme Christa Nickels, la présidente de la commission, s'exprime en ces termes : « Nous ne devons jamais perdre de vue la raison d'être de cette commission, c.-à-d. la défense des droits de l'homme. En contractant cet engagement, nous suivons une voie semée d'embûches, puisque pour être crédible, la politique de défense des droits de l'homme doit en effet commencer dans notre propre pays. Dans la lutte antiterroriste, nous devons par exemple veiller au strict respect des droits de l'homme en Allemagne et en Europe. »

Pour que la commission puisse mener sa tâche à bien, l'administration du Bundestag allemand met à sa disposition des ressources administratives, scientifiques, techniques, humaines et organisationnelles. Les membres du secrétariat sont recrutés dans les effectifs de l'administration du Bundestag allemand. Des fonctionnaires spécialement formés dressent des expertises sur des questions et des sujets spécifiques, et ils complètent ainsi le travail de la commission.

La commission des droits de l'homme coopère notamment avec les services spécialisés II (Affaires étrangères, Droit international, Coopération économique et Développement, Défense nationale, Droits de l'homme et Aide humanitaire) ainsi qu'avec les services spécialisés XII (Europe).

La coopération entre les instances nationales et indépendantes de défense des droits de l'homme et les groupes d'intérêt extraparlimentaires se fait à travers les commissions.

Le travail de la commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire englobe des activités fort diversifiées :

- coopération avec des organisations internationales (par ex. Amnesty International, Human Rights Watch, Reporters sans Frontières, Terre des Hommes, etc.) ;

- visites de représentants politiques, de chefs religieux, de présidents d'associations nationales de défense des droits de l'homme ;
- attention particulière portée à la situation des droits de l'homme dans des pays déterminés ;
- collecte régulière d'informations fournies par des délégués du gouvernement fédéral et par des experts ;
- consultations entre diverses commissions du Bundestag allemand, réunions communes avec la délégation du Bundestag allemand au sein de l'UIP et de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE ;
- dialogue entre la commission et des représentants de gouvernements, par ex. de la Turquie et de la Chine ;
- voyages de délégations, notamment pour la 59^{ème} réunion de la commission des droits de l'homme des Nations Unies à Genève en avril 2003, en Turquie et en Iran en mai 2003, en Afghanistan et en Egypte en septembre 2003 ;
- assistance à des militants des droits de l'homme dans leur travail.

6. Un rôle éminent est également dévolu aux tribunaux dans la défense des droits de l'homme. Devant s'en tenir à la loi, ils ne peuvent protéger efficacement les droits de l'homme que dans la mesure où la loi le leur permet. Les droits de l'homme sont ancrés dans la Constitution. Toute juridiction qui estimerait qu'une loi est incompatible avec la Constitution doit soumettre la question à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale (Art. 100 de la Loi fondamentale — Contrôle concret des normes). La Cour constitutionnelle fédérale peut alors déclarer la loi inconstitutionnelle.

Un arrêt du tribunal administratif de Cologne en date du 27 août 2003 est l'illustration de l'applicabilité directe et impérative des droits de l'homme par la jurisprudence. La 3^{ème} Chambre statuait sur deux actions intentées par un ressortissant turc, Muhammed Metin Kaplan, contre la République fédérale d'Allemagne et contre l'Office fédéral de reconnaissance des réfugiés étrangers. Les juges ont considéré que l'Office était certes fondé à retirer le droit d'asile au plaignant, mais que celui-ci ne pouvait être expulsé vers la Turquie.

Le tribunal a rejeté l'action de Muhammed Metin Kaplan contre la révocation de son droit d'asile, jugée conforme à la loi au motif que le plaignant avait commis une infraction grave qui lui avait valu une condamnation passée en force de la chose jugée et qu'il existait un risque de récidive.

Toutefois, les juges ont accédé à une autre demande de Muhammed Metin Kaplan. En décembre 2002, l'Office fédéral de reconnaissance des réfugiés étrangers, dans une notification délivrée de sa propre autorité, avait constaté que le plaignant pouvait être renvoyé vers la Turquie après avoir purgé sa peine d'emprisonnement. Or les juges administratifs ont annulé cette notification pour des motifs faisant actuellement obstacle à une expulsion. Ils ont considéré que la procédure pénale à laquelle s'exposerait Muhammed Metin Kaplan en Turquie n'était pas compatible avec les principes d'un État de droit. En effet, le risque leur a paru réel que cette procédure ne retienne les témoignages à charge de personnes dont il est avéré qu'elles avaient été torturées par la police pendant leur garde à vue et qui, par la suite, étaient revenues sur leurs dépositions.

De l'avis des juges, la vraisemblable prise en considération de ces témoignages constitue une entorse à la Convention des Nations Unies contre la torture, signée également par la Turquie, et une violation particulièrement grave de ce qui est essentiel à la Convention européenne des droits de l'homme, notamment le droit à un procès équitable.

Réunie le 12 mars 2003 en réaction aux déclarations du président du Syndicat allemand de la magistrature et au débat public qu'elles avaient déclenché, la commission a sollicité du gouvernement fédéral des précisions concernant l'interdiction de la torture par la Constitution et le droit international.

7. Une autre illustration du travail de la commission en réaction à l'actualité politique nous est fournie par le communiqué de presse du 13 mars 2003 sur le caractère absolu de l'interdiction de la torture. Ce communiqué est à mettre en rapport avec l'actuelle discussion en Allemagne sur l'interdiction de la torture et avec les débats du Bundestag allemand sur les droits de l'homme. La présidente de la commission a déclaré que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants est absolue et sans exception, qu'il s'agit d'un droit fondamental, élémentaire et intangible, d'un droit de l'homme reconnu par la communauté internationale. L'interdiction de la torture s'inscrit au cœur de la Constitution, elle est une règle de droit impérative ancrée dans de nombreuses conventions sur les droits de l'homme, lesquelles s'appliquent également à la République fédérale d'Allemagne. Ces textes n'entrouvrent pas le moindre interstice à une éventuelle et exceptionnelle autorisation de la torture ou de la menace de torture. La présidente ajoute que tous les membres de la commission partagent cette conviction, clef de voûte du travail politique de ladite commission.

Lors du déclenchement de la guerre en Irak, le 20 mars 2003, la commission a réagi sur-le-champ en demandant que soit respecté le droit international et humanitaire de la guerre. Rappelons que d'une part l'UIP, lors de la 76ème Conférence interparlementaire à Buenos Aires en 1986, s'était préoccupée du droit international dans les conflits armés, et que d'autre part le Conseil interparlementaire, lors de la 100ème Conférence interparlementaire à Moscou en 1998, s'était penché sur le droit international humanitaire de la guerre. Chacune de ces deux instances avait, en cette matière, adopté une résolution à l'unanimité. Les membres de la commission ont proclamé « la stricte observation du droit international humanitaire de la guerre et plus particulièrement les protocoles additionnels de la Convention de la Croix-Rouge de Genève pour la protection de la population civile ». La commission a invité les organisations d'aide à mettre en route les mesures humanitaires qui s'imposent et a déclaré soutenir toutes les initiatives humanitaires adoptées au niveau national et international pour la prise en charge des victimes du conflit en Irak.

8. Permettez-moi enfin de passer rapidement en revue les travaux de la commission plus spécialement dédiés à la situation des droits de l'homme dans certains pays. Le 24 novembre 1999 et le 18 décembre 2002, la commission a été informée par le gouvernement fédéral, lors du voyage du chancelier fédéral en Chine, des aspects de cette visite touchant aux droits de l'homme. Le 17 mai 2000, la commission a transmis au Bundestag allemand une recommandation de décision sur la situation des droits de l'homme en Chine (impression 14/3501). Par ailleurs, la commission a tenu des délibérations sur la situation des droits de l'homme en Russie, en Irak, en Afghanistan, en Turquie, en Iran ainsi que dans plusieurs États d'Afrique et d'Amérique latine. A ce propos, le recrutement d'enfants-soldats dans des États africains a été examiné, au même titre que certains crimes restés impunis dans des États d'Amérique latine. Figurait également à l'ordre du jour la situation des droits de l'homme dans

ces pays dont la commission des droits de l'homme de l'UIP avait elle aussi étudié le cas par le passé lors des Conférences interparlementaires.

9. Les Parlements nationaux et le Bundestag allemand peuvent faire entendre leur voix dès lors que la garantie des droits de l'homme ou que leur mise en péril l'exigent. Lors du Sommet des présidents des Parlements du monde entier à New York en août/septembre 2000, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a déclaré que « les voix des Parlements doivent être entendues ». Dans cette exigence, on peut englober le droit et l'obligation des Parlements et de leurs membres de se manifester chaque fois que les droits de l'homme sont en danger, peut importe où. Le cas du parlementaire guinéen Alfa Condé illustre éloquemment l'intervention des Parlements. Toutefois, il faut reconnaître que la répartition des compétences dans un système démocratique et parlementaire restreint les possibilités du Bundestag allemand de peser directement sur la politique dans le domaine des droits de l'homme. Mais ces possibilités existent bel et bien. Comme le démontre la pratique des Assemblées interparlementaires, en particulier au sein de l'UIP, les parlementaires peuvent s'exprimer sur des questions relatives aux droits de l'homme, ouvertement et sans devoir souscrire à la position de leurs gouvernements et des diplomates. L'ancien président de l'UIP, M. Hans Stercken (1985-1988) et M. Heiner Geissler, tous deux membres du Bundestag allemand pendant de longues années et ardents avocats des droits de l'homme, estiment que l'application universelle des droits de l'homme ne doit pas être sacrifiée sur l'autel de la diplomatie et du profit. S'engager sur cette voie peut s'avérer difficile. Mais au seuil du nouveau millénaire, il incombe aux Parlements nationaux et à leurs membres, à nous tous, de nous acquitter de cette mission délicate et d'assumer cette lourde responsabilité.

M. Ian Harris, président, remercie l'orateur pour sa communication et invite les participants à lui poser des questions.

Mme Sitti Nurhajati Daud (Conseil de la Représentation du Peuple, Indonésie) rappelle que les ressources, tant humaines que budgétaires, sont extrêmement limitées en Indonésie. Il est très difficile d'obtenir plus de personnel, particulièrement lorsqu'il s'agit de personnel qualifié. Elle demande des conseils sur les moyens d'obtenir des experts.

M. Marc Bosc estime que ce problème est très fréquent. Il est très difficile de régler ce problème, sauf si des parlementaires sont particulièrement acquis à la cause des nouvelles technologies et présentent des exigences à l'administration. Au Canada, des membres de la Chambre des Communes ont géré le développement du système. Ils en ont vu les résultats significatifs.

M. Leendert J. Klaassen, (Première Chambre des Etats généraux, Pays – Bas) considère que les dépenses exigées sont particulièrement importantes. Il demande comment les effets des projets sont évalués et demande en quoi ils peuvent entraîner une réduction de la charge de travail. En outre, peut on estimer les effets en cascade ?

M. Marc Bosc répond qu'il s'agit d'un projet pilote ; en conséquence les dépenses devraient se situer finalement à un niveau supérieur. Il a été décidé d'améliorer et de moderniser les sites Web de toutes les commissions ; cela devrait entraîner des économies d'échelle. Les autorités de la Chambre vont bâtir un ensemble d'outils de consultation électronique, permettant aux commissions d'élaborer des systèmes de consultation

électronique lorsqu'ils sont nécessaires. La responsabilité de décider sur les demandes de coûts croissants incombe aux politiciens.

M. Everhard Voss (Bundestag, Allemagne) demande quelles sont les attentes des citoyens, de la part des commissions parlementaires. Il relève qu'il y aura un accroissement de la demande de services. Il demande comment ces exigences seront satisfaites, dans un contexte d'absence de recrutement de personnel supplémentaire.

M. Marc Bosc partage cette préoccupation. Mme Daud a souligné le manque de financements et de volonté politique. Le public est habitué à la consultation de sites Internet d'organismes privés. Il estime qu'il y a de grands champs possibles pour la diffusion de l'information.

M. Everhard Voss (Bundestag, Allemagne) demande quelle est l'attente des citoyens pour une réponse dans des délais fixés. Il demande ce que cela signifie. Quelle est la mesure moyenne d'un tel temps ?

M. Marc Bosc précise que des systèmes peuvent être développés, qui délivrent immédiatement un accusé de réception des e-mails. S'il est impossible d'adresser rapidement une réponse circonstanciée, alors il faudra clarifier cette question. Cependant, il pense que ce que les citoyens attendent principalement, c'est que leur contribution soit enregistrée sur le site.

Mme Maria-Valeria Agostini (Sénat, Italie) déclare que certaines des questions qu'elle souhaitait poser avaient déjà obtenu leur réponse. Relevant que la question de l'utilisation de l'Internet et des e-mails était résolue, elle soulève la question des e-mails adressés en masse. Dans ce domaine, les deux Chambres du Parlement italien ont adopté chacun une attitude différente. La Chambre des députés a publié toutes les adresses e-mail des membres, si bien que certains députés ne répondent simplement pas aux courriers électroniques. Au Sénat, n'ont été diffusées que les adresses des sénateurs qui en ont fait la demande et qui utilisent volontiers ce mode de communication.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) relève que les commissions invitent régulièrement les lobbies à contribuer à leurs travaux. Il demande comment ceux-ci sont accrédités et comment ils travaillent.

M. Marc Bosc répond que tout représentant de lobby qui souhaite travailler dans un domaine particulier doit préalablement s'enregistrer par écrit à la Chambre.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) demande si les lobbies disposent de bureaux dans l'enceinte du Parlement.

M. Marc Bosc répond par la négative, dès lors qu'il s'agit d'activités privées.

Mme Hélène Ponceau (Sénat, France) indique qu'au Sénat français, le développement du site Web correspondait à une politique volontaire. La première phase, qui s'est achevée récemment, a visé à publier le maximum de documentation possible. Il en va ainsi des débats, ainsi que d'une variété de documents, depuis le dépôt de propositions de motions, de projets ou de propositions, jusqu'à l'adoption d'une loi. Les membres ont décidé de faciliter la fourniture en matériel informatique (équipements et logiciels) par le moyen du versement d'une allocation. Il existe un système de dépôt électronique des amendements. Le projet AMELI a ainsi été récemment présenté devant l'Association.⁵ Ainsi, tout en visant les élus de proximité, le Sénat s'est déplacé dans le cyberspace. Son collègue Alain Delcamp va poursuivre cette intervention.

M. Alain Delcamp (Sénat, France) considère qu'il est important que les questions posées par voie électronique obtiennent leur réponse. Il y a de nombreux e-mails reçus chaque année, environ un demi million. La question était de savoir comment traiter une telle masse critique. Il a été décidé que le Sénat en tant que tel ne répondrait pas aux questions posées par des responsables locaux, car cela relevait de la responsabilité des sénateurs pris individuellement. Il a été décidé que le Sénat se spécialiserait dans la création de sites, destinés à des groupes particuliers, par le moyen des sites de dialogue. La partie Internet constitue une petite section, en comparaison des conférences. Il a été décidé de viser des groupes particuliers, par exemple les enfants. Les groupes ciblés ont à leur disposition des documents préparés à leur intention, disponibles sur le site Web. Il y a des listes de destinataires afin d'adresser des courriers électroniques à des groupes d'intérêt particuliers. Il a également été décidé de permettre au public de voir et d'entendre les débats, sur le Web. Des « babillards », qui sont les versions françaises des « chat rooms », ont été mis en place à partir de sujets particuliers. Cela permet des contacts, tant avec des sénateurs en tant que groupe constitué, ou pris individuellement.

M. Marc Bosc résume l'échange qui vient d'avoir lieu en déclarant que la fougue qui caractérise l'introduction des moyens de communication électroniques et de l'e-démocratie provient de la crainte de certains parlementaires de se voir dépassés par le développement technologique. Celui-ci doit être maîtrisé et utilisé pour les besoins du Parlement.

M. Ian Harris, président remercie M. Marc Bosc pour sa communication. Il cède ensuite la parole à Mme Judy Middlebrook, de la Chambre des Représentants d'Australie, pour sa communication sur les méthodes de vote au sein des Parlements.

2. – Communication de Mme Judy Middlebrook, de la Chambre des Représentants d'Australie, sur *les méthodes de vote au sein des Parlements.*

Mme Judy Middlebrook (Chambre des Représentants, Australie) présente la communication suivante :

⁵ Voir à ce propos le compte-rendu de la session de l'Association tenue en mars 2002 à Marrakech (NDLR)

« Les membres du Comité ont visité différents corps législatifs de par le monde utilisant le vote par procédé électronique. Très récemment, nous avons observé son utilisation au Parlement écossais. L'accord est général parmi les législateurs que nous avons rencontrés : le vote par procédé électronique est perçu positivement. La technologie existe et est fiable, les résultats sont précis et immédiatement disponibles. » [extrait du cinquième *Rapport du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration des procédures de la Chambre des communes, Canada, 2003*].

« De plus, il y a d'autres arguments que le coût contre l'adoption du vote par procédé électronique... y compris (a) la perte d'une possibilité d'une pause ou d'un "délai de réflexion" dans les débats, (b) impossibilité de savoir ce qu'un parlementaire vote par la place prise dans la Chambre, (c) possibilité que des parlementaires votent pour des collègues absents et (d) plus de demandes de mise aux voix. A ceci, s'ajoute la possibilité pour des parlementaires de se concerter avec des collègues, par exemple des ministres, alors que le vote est en cours. » [extrait du *Rapport sur la procédure du Comité permanent de la procédure de la Chambre des représentants d'Australie : révision de la tenue des mises aux voix, 2003*]

Introduction

Aucune activité n'est plus au cœur du fonctionnement d'un corps législatif que la prise de décision par leurs membres élus sur les questions qui leur sont posées, que ce soit l'approbation de législation, des dépenses du gouvernement ou de positions sur des questions d'ordre national ou international. Lors de la dernière réunion de l'Association à Santiago du Chili, l'Australie avait proposé sur le projet d'ordre du jour de la réunion suivante un examen de la question des méthodes de vote dans les parlements. Bien que le sujet recouvre les méthodes de vote en général, cette communication ne se penchera que sur le vote par procédé mécanique ou électronique⁶ quand un vote solennel a lieu. Un vote solennel comprend toute méthode de vote où la position individuelle de chaque parlementaire est enregistrée.⁷ De tels votes suivent souvent des votes plus fréquents et informels lorsque, par exemple, le résultat du vote à voix haute ou à main levée est indécis. Par un certain côté, ceci constitue une continuation du débat sur l'impact des nouvelles technologies tenu l'automne dernier à Genève.

Pour rassembler une information à jour sur le sujet, un questionnaire informel en 19 points a été distribué aux 64 secrétaires généraux en mai 2003. Des réponses ont été reçues de 53 parlements.⁸ Le greffier m'a demandé de remercier tous ceux qui ont si généreusement donné de leur temps en répondant au questionnaire. Seuls les parlements ayant une expérience du vote par procédé électronique étaient concernés par l'intégralité des 19 points. Il n'était demandé aux parlements ne disposant pas de systèmes de vote par procédé électronique de ne répondre qu'à trois points sur les mesures de vote par procédé

⁶ Le terme "vote par procédé électronique" est utilisé dans cette communication comme incluant les systèmes mécaniques plus anciens aussi bien que les nouveaux systèmes de traitement de l'information par ordinateur.

⁷ Ceci n'est pas une catégorie précise. Par exemple la Knesset en Israël n'utilise pas son système de vote par procédé électronique pour les votes par appel nominal — bien que les votes par appel nominal soient un exemple de vote solennel. Plusieurs législatures — par exemple l'Irlande — n'utilisent pas le vote électronique pour l'élection à des postes ou pour les motions de censure. La réponse du Sjem polonais fournit des informations détaillées sur l'éventail des possibilités de votes prévu par la constitution.

⁸ Une liste des répondants se trouve en annexe A.

électronique, sur leur intérêt dans la mise en place d'un tel procédé dans le futur et sur les raisons pour lesquelles un procédé électronique de vote n'a pas été installé (si pertinent).

Portée de l'article

Cet article se penche sur l'utilisation du vote par procédé électronique et sur le dépouillement des votes solennels, en particulier du point de vue des corps législatifs considérant l'introduction d'une nouvelle technologie et enregistrant actuellement les votes solennels de manière traditionnelle. Cette approche est différente de celle des précédentes études de l'ASGP sur les méthodes de votes qui se consacraient aux façons dont les décisions sont obtenues par les corps législatifs. Dans ces rapports⁹, le vote par procédé électronique était traité comme une simple méthode de calcul des résultats. A cette époque, le potentiel de renforcer la valeur du vote par procédé électronique grâce à Internet et d'autres avancées technologiques n'était qu'émergent. Les améliorations technologiques permettent d'étendre l'utilisation du vote par procédé électronique d'un simple moyen d'enregistrement et de calcul de votes à un outil de communication avec les électeurs et le reste du monde.

Bien que cet article se consacre principalement aux technologies de vote par procédé électronique, les deux citations du début de l'article nous rappellent que la technologie peut n'être vue que comme un outil ou, alternativement, surtout comme une procédure opérant dans un contexte social et politique. La première citation considère le vote par procédé électronique comme un simple moyen d'obtenir de façon rapide et efficace ce qui pourrait être fait autrement par un moyen alternatif moins efficace. La seconde citation souligne la dimension sociale et politique dans laquelle opère une technologie donnée.

Le rapport de 1982 de M. K.A. Bradshaw, greffier-adjoint de la Chambre des Communes du Royaume-Uni, est un compte-rendu complet et pertinent sur les différentes approches utilisées par les corps législatifs pour prendre des décisions. Il couvre les domaines préliminaires, y compris le temps de vote, l'intervalle entre l'appel au vote et le vote lui-même, la question des quorums et l'explication de vote. Il se penche ensuite sur les catégories de procédures de vote et explique chacune d'elles en utilisant pour modèle de ce type de vote un corps législatif donné. Le rapport de M. Bradshaw comprend aussi une partie d'évaluation dans laquelle sont dressées des conclusions sur les différentes catégories de vote. La lecture du rapport est à recommander. Il n'y a pas besoin dans cet article de reprendre des sujets déjà présentés de façon aussi complète.

Le rapport de M. Bradshaw signale que, depuis 1945, « une douzaine de parlements ont introduit des procédés électroniques de vote et d'autres l'envisagent ». Le questionnaire informel ayant permis de rassembler les informations pour cet article comprend les réponses de 32 parlements disposant d'un procédé électronique de vote (ce qui ne se veut pas une donnée exhaustive) alors que « d'autres l'envisagent ». J'espère que cet article sera surtout utile pour ceux qui « l'envisagent ». C'est l'un des moyens par lesquels ils peuvent apprendre des réussites (ou des échecs) des corps législatifs qui ont déjà mis en place un procédé électronique de vote.

⁹ L'ASGP s'est intéressée aux méthodes de vote en 1951 et 1978/79. Des rapports ont été publiés en 1951 et 1982. Le premier, rédigé par le greffier du Dail irlandais, était un bref rapport basé sur les réponses à un questionnaire auquel 16 parlements avaient répondu. Le second, présenté à l'ASGP en 1982 par M. K. Bradshaw de la Chambre des Communes du Royaume-Uni (publié dans Rapport n° 132 [3^e série]), est un rapport détaillé.

Pour cette raison, cet article se concentre sur des problèmes de première importance pour ceux n'ayant pas encore pris la décision d'utiliser un procédé électronique de vote. En même temps, il devrait être utile pour les corps législatifs utilisant déjà un procédé électronique de vote mais qui ont rencontré des difficultés avec la technologie ou les procédures associées.

Les réponses au questionnaire informel sont détaillées à l'annexe B. Cet article utilisera des exemples tirés de ces réponses dans une approche de commentaire plutôt que d'analyse détaillée. Quatre sujets principaux seront abordés :

- aspects financiers ;
- questions d'ordre technologique ;
- questions de sécurité ;
- questions procédurales et contextuelles.

Vue d'ensemble des réponses au questionnaire

L'annexe A (p. 12-13) donne le détail des corps législatifs (terme utilisé pour indiquer indifféremment un parlement ou une chambre de parlement) ayant répondu au questionnaire. Il est indiqué aussi si les corps législatifs utilisent un procédé électronique de vote ou non. L'annexe B (p. 14-21) est un compte rendu des réponses au questionnaire. Les réponses elles-mêmes ne sont pas incluses dans cet article mais, comme elles peuvent intéresser un corps législatif étudiant l'introduction d'un procédé électronique de vote, elles sont disponibles auprès du bureau du Président. Les réponses ont aussi été résumées en un tableau statistique (annexe C, p. 22-28). Plus de la moitié des réponses (32 sur 53) proviennent de parlements utilisant une forme de procédé mécanique ou électronique de vote.

Législatures n'utilisant pas de procédé électronique de vote

Vingt-et-une réponses proviennent de corps législatifs n'utilisant pas de procédé électronique. Ce nombre inclut des corps législatifs n'ayant jamais sérieusement examiné l'utilisation du vote par procédé électronique pour des raisons diverses dont le petit nombre de parlementaires ou parce que le corps législatif se réunit dans un bâtiment historique inadapté au vote par procédé électronique, voire pour ces deux raisons à la fois (comme dans le cas du Parlement d'Andorre). Près de 80 % des corps législatifs utilisant un procédé électronique de vote affichent les résultats sur un grand panneau dans la chambre. Introduire un tel panneau est plus difficile dans un bâtiment historique que la technologie de vote par procédé électronique elle-même.

En ce qui concerne les corps législatifs n'ayant pas (ou pas encore) réellement considéré l'introduction d'un procédé électronique de vote, le fait qu'ils aient eu l'obligeance de bien vouloir répondre est très apprécié. Leurs raisons pour ne pas introduire de procédé électronique de vote sont intéressantes pour les corps législatifs n'ayant pas (ou pas encore) adopté la technologie. Bien sûr, beaucoup de corps législatifs n'étant pas intéressés par un procédé électronique de vote ont pu décider de ne pas répondre au questionnaire, ce dont il faut donc tenir compte dans l'interprétation des résultats. Les corps législatifs n'ayant officiellement pas de projet d'installation de procédé électronique de vote dans un futur proche sont susceptibles de vouloir continuer à suivre l'évolution de la technologie. Dans le cas de

l'Angleterre, par exemple, la Feuille d'information de la Chambre des Communes (Série P, n° 9) indique : « la Chambre des Communes n'a pas adopté de moyens de vote par procédé mécanique ou électronique. Cette possibilité a été envisagée très récemment, en 1998, par le Comité de modernisation mais a été rejetée parce que cela n'aurait pas représenté une économie de temps significative pour la chambre, et aussi parce que peu praticable ». Bien que ce soit la position officielle, un intérêt pour le sujet demeure. Un communiqué de presse du 3 mars 2003 annonçait que « les députés du Comité de modernisation de la Chambre des Communes, présidé par Robin Cook, seront à Edimbourg mardi prochain pour une mission d'information pour observer le système de vote par procédé électronique du Parlement écossais et un comité de pétitions publiques innovateur (...) La visite du Mound sera la seconde où le leader [de l'époque] de la Chambre des Communes vient au Parlement écossais pour examiner les possibilités de modernisation des procédures de Westminster. »¹⁰.

20 % des corps législatifs n'utilisant actuellement pas de procédé électronique de vote envisagent de le faire dans un futur proche et certains estiment qu'ils pourraient le faire dans un terme plus lointain. Il est possible que d'autres aient pu considérer cette possibilité et la rejeter à présent, mais envisagent que leur opinion puisse changer dans le futur. Tous ces corps législatifs pourront être intéressés par l'expérience des 60 % de réponses présentant dans le détail les systèmes en place de vote par procédé électronique.

Législatures disposant d'une forme de procédé électronique de vote

Pour les parlements disposant d'une forme mécanique ou électronique de vote, les 18 points restants du questionnaire étaient regroupés en trois sections : paramètres et développement du système — concernant les questions de conception et d'installation ; efficacité technique — concernant le fonctionnement du système lui-même — et questions procédurales — concernant la mise en œuvre pratique des systèmes en tant qu'outils de prise de décision.

Aspects financiers

L'implication financière de l'installation et de l'utilisation d'un système de vote par procédé électronique semble être plus un souci des corps législatifs n'en disposant pas que de ceux en disposant d'un. Le questionnaire informel fait apparaître que le coût est une considération importante pour 60 % des corps législatifs ne disposant pas de procédé électronique de vote et capables d'identifier les raisons de sa non-introduction. Même quand le coût n'est pas la raison la plus importante dans la décision d'adopter ou non le procédé électronique de vote, il en reste un facteur.

Le questionnaire informel n'a pas essayé d'obtenir des informations sur les coûts d'installation car les variations de conception et de taille rendraient l'information difficile à interpréter. Cependant, certains corps législatifs ont fait part dans leur réponse des coûts d'installation, qui, pour la plupart, sont restés dans les limites fixées par le budget. La Chambre des Conseillers du Japon a, par exemple, expliqué que « le coût d'installation était moins élevé que prévu lors de l'examen préalable ».

¹⁰ La Chambre des Communes rencontre un problème supplémentaire lié au vote électronique car il y a plus de parlementaires que de places assises. La méthode la plus répandue étant de voter de sa place dans la chambre n'est donc pas possible. M. Robin Cook ayant démissionné de son poste de Leader de la Chambre des Communes, il est possible qu'il n'y ait plus un intérêt aussi actif dans le vote électronique.

La taille et la sophistication du système est clairement le facteur le plus important dans le coût. Au Parlement européen, par exemple, chacun des 630 sièges est équipé d'un terminal de vote. Le coût d'installation du système a été de 1 607 630,00 euros et le coût de maintenance et de fonctionnement annuel est d'environ 97 470,00 euros. Le système nécessite la présence d'une équipe de soutien de 4 ou 5 techniciens qui supervisent le fonctionnement de l'équipement à partir d'une cabine dans la Chambre.

Le rapport sur les réponses au questionnaire informel (annexe B) fournit un échantillon d'estimation des coûts de fonctionnement. Cependant, il est difficile de tirer des conclusions fiables à partir des informations vu la diversité des coûts inclus. Les corps législatifs considérant l'introduction d'un procédé électronique de vote et qui s'intéressent plus précisément à la question des coûts sont invités à se procurer la copie complète des réponses auprès du bureau du Président. Même dans ce cas, il reste recommandé de contacter les corps législatifs concernés pour se renseigner plus précisément sur la méthode d'estimation des coûts.

Questions technologiques

Efficacité technique

Pour les corps législatifs ne disposant pas de procédé électronique de vote, la question de l'efficacité technique, ou précision des systèmes, est un souci. C'est un sujet distinct des fraudes délibérées qui concerne les questions comme celles du changement d'avis des parlementaires sur leur vote, de parlementaires votant accidentellement de la mauvaise façon ou de pannes accidentelles et du besoin d'un système de secours. Tous les corps législatifs utilisant un système de vote par procédé électronique ou mécanique ont répondu à ces questions par une variété de réponses techniques ou procédurales.¹¹

Pour les corps législatifs utilisant régulièrement un système de vote par procédé électronique, la fiabilité technique n'est pas un souci majeur. Ce n'est guère surprenant. Il est logique de s'attendre à ce que, pour un sujet aussi fondamental que le déroulement d'un vote solennel, tous les problèmes d'ordre technique aient été résolus ou bien le système aurait été abandonné. Une telle situation a eu lieu en Allemagne au Bundestag. Des difficultés techniques passées ont eu pour résultat le maintien des modalités traditionnelles de prise de décision dans le nouveau bâtiment.¹² Au contraire, la Knesset en Israël a rencontré des difficultés techniques avec le premier système installé en 1989. Ce système avait été conçu par le personnel et les étudiants du département d'électronique d'un établissement secondaire de formation technique. Une entreprise professionnelle (la même entreprise contractuelle qui s'occupe maintenant de l'unité informatique de la Knesset) est intervenue pour résoudre les problèmes.

¹¹ Un exemple de réponse procédurale à une difficulté technique est le renvoi du vote — une des réponses possibles au Parlement irlandais.

¹² Un système électronique de vote installé en 1970 dans l'ancienne chambre plénière de Bonn a été désinstallé en 1973 après plusieurs essais infructueux de réparation. Apparemment, les problèmes concernaient la complexité du système aussi bien que des problèmes techniques. Le corps législatif ayant déménagé vers un troisième lieu, le débat sur l'utilisation du vote électronique a donc eu lieu à trois reprises. Bien que le coût, les risques d'usage abusif du système ou les doutes sur un gain de temps significatif aient été soulevés, la fiabilité technique est un souci constant.

Quelques corps législatifs ont connu des mises à jour de leur système de vote par procédé électronique. Le Sejm polonais, par exemple, a installé son troisième système en 2001. Je me permets de suggérer que les corps législatifs utilisant depuis longtemps des dispositifs de procédé électronique de vote et qui ont récemment mis à jour leurs systèmes (comme le Sjem¹³) seraient bien placés pour donner un avis sur les questions techniques aux corps législatifs considérant l'installation d'un procédé électronique de vote pour la première fois.

Systemes intégrés

Les systèmes de vote par procédé électronique sont souvent un composant du système intégré d'information de la Chambre. Le Parlement finlandais est l'un des nombreux corps législatifs disposant d'un tel système. La Finlande a fait remarquer dans une contribution sur l'impact des technologies à Genève en 2002 que « le système d'information de la Chambre du Parlement finlandais comprend trois éléments : un système de vote, un système de contrôle pour les sujets en séance plénière et un système de reproduction et d'enregistrement du son. Ces systèmes s'occupent de l'enregistrement des votes, des appels nominaux, de l'inscription pour la prise de parole, de la reproduction et de l'enregistrement du son lors des discours. Les députés peuvent aussi utiliser le système pour contrôler les sujets et les décisions prises en séances plénières. »

La dimension de l'information du public dans de nombreux systèmes électroniques de vote est un aspect majeur de l'attitude de nombreux corps législatifs face au procédé électronique de vote. Le Parlement libanais dispose d'un système conçu par la société Suny/CLD. Le site Internet de l'entreprise indique que « Suny/CLD a travaillé étroitement avec le Parlement pour déterminer ses besoins internes, ainsi que pour rendre les procédures du Parlement libanais plus ouvertes au public, puis a conçu le Système de Vote Electronique et de Sonorisation (EV & SS). Avec l'EV & SS, les résultats du vote sont affichés sur un tableau d'affichage visible aussi bien par les médias que par le public, augmentant la transparence du Parlement et renforçant la compréhension par le public du processus de vote. »

Relier les systèmes électroniques de vote à des systèmes d'affichage peut ne pas être très coûteux. En Estonie, le Riigikogu utilise deux téléviseurs de 32 pouces dans ce but (ainsi qu'un écran vidéo plus grand avec un projecteur vidéo LCD). En plus d'afficher le résultat des votes, le système d'affichage estonien indique l'ordre des intervenants. Les autres informations pouvant être affichées sur les écrans sont le sujet devant la Chambre et la question sur laquelle il y a un vote (Sénat de la République tchèque). La Chambre des représentants tchèque précise que l'un des bénéfices les plus significatifs du système électronique de vote est la possibilité de donner immédiatement des informations aux citoyens (par le biais du site Internet).

Beaucoup de corps législatifs diffusent en direct une couverture des procédures sur Internet. Il existe quelques excellents exemples d'amélioration de l'efficacité des diffusions grâce à des écrans incrustés expliquant les procédures. Le site du Parlement écossais est un bon exemple d'une telle utilisation de la technologie associée au procédé électronique de vote permettant une amélioration de la valeur et des utilisations. Le lien suivant, [Welcome to the Scottish Parliament](#), permet un accès à leur diffusion sur Internet.

¹³ Le nouveau système a été fait sur mesure pour le Sejm et est basé sur des technologies Oracle, Windows et Delphi. Un système différent est utilisé dans les salles des comités.

Le Rapport (<http://www.aph.gov.au/house/committee/proc/reports/divisions/report.pdf>) de la Chambre des représentants d'Australie de 2003 sur la révision de la tenue des mises aux voix a conclu que, s'il n'était pas désirable que la Chambre, pour diverses raisons, installe un système électronique de vote en ce moment, des panneaux électroniques d'information (généralement associés avec le vote par procédé électronique) présenteraient un mérite propre et devraient être installés en tant que service au public visitant la Chambre.

Questions de sécurité

Pour les corps législatifs équipés d'un système électronique de vote, la sécurité est probablement la question la plus sensible. Il y a eu au moins deux incidents avérés où le vote émis par un parlementaire n'était pas celui fait par celui-ci. Les corps législatifs ne disposant pas encore de procédé électronique de vote mais envisageant l'installation d'un système auront un choix beaucoup plus vaste de systèmes de sécurité que par le passé. La croissance de la menace du « nouveau terrorisme » a été l'occasion d'une multiplication des technologies de sécurité, qui devraient avoir des retombées sur les prochaines générations de systèmes électronique de vote. Depuis 1998, la Chambre des représentants du Mexique utilise un code confidentiel associé à une vérification des empreintes digitales du parlementaire par un scanner laser installé dans le siège de chaque parlementaire. Le corps législatif rapporte que « le système est très sûr, puisque son accès n'est possible que par les membres de la Chambre entrant leur code personnel et se soumettant à la vérification de leurs empreintes digitales par les machines installées dans leur siège. Dès lors, il n'est pas possible de voter par délégation, et chaque parlementaire doit être physiquement présent dans la chambre pour pouvoir voter. »¹⁴.

Les aspects technologiques en lien avec la sécurité qui pourraient devenir partie intégrante des systèmes électroniques de vote dans le futur sont les cartes à puce, les écrans digitaux et les appareils à infrarouges. Les technologies de reconnaissance de l'iris pourraient aussi avoir des applications pour assurer la sécurité des systèmes de vote dans le futur.

Questions procédurales et contextuelles

Certains corps législatifs sont trop nombreux pour que l'idée de se passer de procédé électronique de vote ne soit perçue comme particulièrement déplaisante, voire irréaliste. La Douma de l'Etat de Russie, par exemple, comprend 450 parlementaires. Il faut 15 minutes pour voter sans le système (ce qui est une possibilité, quand la chambre le décide) contre une moyenne de 20 secondes en utilisant le procédé électronique de vote. Il y a eu 4 774 votes pendant les 71 séances de 2002. Avec un certain sens de la litote, la réponse de la Douma fait remarquer que sans le procédé électronique de vote, la détermination de la volonté des parlementaires serait « ralentie de façon injustifiable ». Pour un corps législatif de cette taille, les considérations d'ordre procédural peuvent être considérées comme n'étant pas pertinentes. En fait, le nombre de parlementaires n'est peut être pas aussi important que le nombre de votes solennels se déroulant. La Première chambre des Etats généraux des Pays-Bas n'a pas l'intention d'introduire le procédé électronique de vote parce que les votes solennels ne se produisent que quelques fois par an. Dans le cas de la Chambre des représentants de

¹⁴ Le système a été conçu puis installé en 1998 par Auditel Ltd. (une entreprise britannique). Le coût de fonctionnement annuel est d'environ 240.000 \$US. Le Mexique détient l'une des plus grandes chambres avec 500 parlementaires.

Nouvelle-Zélande, la plupart des votes solennels étant plutôt des votes de partis (plutôt que des votes individuels), il n'y a guère d'application pertinente du procédé électronique de vote.

Dans la plupart des corps législatifs, les questions procédurales et contextuelles sont cruciales pour estimer les conséquences que le procédé électronique de vote pourrait avoir sur le déroulement des activités de la Chambre. Dans presque tous les cas, les corps législatifs utilisant le procédé électronique de vote exigent de leurs membres de voter à partir de leur siège. Il y a d'excellentes raisons techniques à cela, mais cela peut être perçu comme une atteinte à la « mise en scène » des votes solennels dans les corps législatifs requérant traditionnellement de leurs membres qu'ils se regroupent physiquement selon leur vote. En général, les parlementaires votant « oui » s'assemblent d'un côté particulier de la Chambre ou un lieu distinct de ceux qui votent « non ». Bien que le temps utilisé pour changer de place de façon à indiquer un choix de vote puisse être perçu comme inefficace ou une perte de temps, il est vu comme ayant une force symbolique en termes de visibilité de qui supporte publiquement une décision donnée. La perte de ce symbolisme a été citée comme un argument contre l'installation du vote par procédé électronique.¹⁵

La question de la visibilité des opinions n'est pas considérée comme cruciale pour les corps législatifs utilisant le vote par procédé électronique bien qu'ils n'emploient pas la technologie électronique pour des votes particulièrement sensibles comme les modifications de la Constitution ou pour la nomination de titulaires de postes électifs. Loin de considérer le vote par procédé électronique comme amoindrissant le symbolisme des votes solennels, cela peut être perçu comme le renforçant. En réponse à la question du questionnaire informel concernant l'impact global du procédé électronique de vote sur la gestion des activités de la Chambre, la Chambre des conseillers du Japon, par exemple, a remarqué que « les occasions d'enregistrer les prises de position des parlementaires se sont considérablement multipliées suite à l'adoption d'un système électronique de vote. Dès lors le système semble efficace pour clarifier la responsabilité politique des parlementaires ».

La méthode de vote solennel (en particulier le temps requis) a potentiellement la capacité d'influer sur le niveau d'antagonisme dans la Chambre lorsque les opinions s'enflamment à cause de la gravité de la question posée. Une fois de plus, il existe une perception par certains corps législatifs n'usant pas du procédé électronique de vote que non seulement la « mise en scène » de la situation est perdue par la rapidité du vote solennel, mais aussi que la possibilité de faire le point et de reprendre son calme peuvent l'être aussi. De nouveau, la perte du « délai de réflexion » ne semble pas préoccuper les corps législatifs utilisant le procédé électronique de vote.

Une des questions de fond pour les corps législatifs considérant l'introduction du procédé électronique de vote est de savoir si la technologie va affecter, positivement ou négativement, les aspects procéduraux du vote solennel.

Les opinions sur cette question ne sont pas limitées à celles obtenues par le questionnaire sur lequel se fonde en grande partie cet article. Dans sa contribution lors du débat sur l'impact des nouvelles technologies à Genève en septembre 2002, M. Kang Yong Sik, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République de Corée, faisait remarquer que « le système électronique de vote n'était en fait que peu utilisé. Cependant, il est prévu que le système électronique de vote sera utilisé pleinement lorsque les citoyens exigeront des

¹⁵ Ce problème a été soulevé aussi bien à la Chambre des Communes du Royaume-Uni qu'à la Chambre des Représentants d'Australie.

parlementaires qu'ils assument une plus grande responsabilité dans chaque législation et quand un vote plus libre deviendra normal, c'est-à-dire quand les parlementaires voteront en fonction de leur conviction, quelle que soit la position politique de leur parti ».

Conclusion

Bien que les arguments en faveur des systèmes électroniques de vote soient très solides, il reste un certain nombre de problèmes liés à de tels systèmes. L'opinion selon laquelle les procédures parlementaires traditionnelles ne sont pas seulement fiables, mais qu'elles sont porteuses d'autres valeurs inhérentes joue un rôle important dans le choix de ne pas introduire le procédé électronique de vote, en particulier dans les corps législatifs anciens ou de faible taille. L'existence de nombreuses procédures croisées dans les grands corps législatifs joue également un rôle dans la décision de ne pas introduire le vote par procédé électronique. Le cadre dans lequel ces corps législatifs opèrent peut être très complexe et ce haut degré de complexité peut exercer un effet dissuasif dans la mise en place de changements d'ordre technologique.

La visite d'un corps législatif utilisant un procédé électronique de vote peut avoir un impact positif sur les parlementaires et le personnel des corps législatifs ne disposant pas d'une telle technologie. Il semble qu'après avoir visité et étudié les pratiques électroniques d'autres corps législatifs, beaucoup de chambres de Parlements n'ayant pas introduit le procédé électronique de vote entament un examen sérieux de la possibilité d'introduire de tels systèmes. Ceci est particulièrement le cas, quand elles entreprennent une rénovation importante des infrastructures existantes des Chambres. Les projets majeurs d'infrastructures concernant les Chambres sont une chance unique pour l'introduction d'un procédé électronique de vote. Dans les autres cas, un corps législatif peut être d'accord sur le principe du procédé électronique de vote tout en attendant un moment financier ou de réforme plus favorable.

Pour la plupart des corps législatifs utilisant un procédé électronique de vote, la technologie a apporté une amélioration de la conduite des affaires de la Chambre. L'idée que le procédé électronique de vote représente un gain de temps est très forte. Le point de vue généralement accepté est que le système électronique représente un gain de temps. Les deux caractéristiques les plus positives du procédé électronique de vote ayant été soulignées sont en lien direct avec la procédure elle-même et avec la publication, soit l'accélération du processus de calcul et de dépouillement ainsi que l'affichage immédiat des résultats à la fois dans la Chambre et sur Internet.

Il faut espérer que les informations fournies par nos collègues en réponse au questionnaire informel seront utiles aux corps législatifs ne disposant pas de système électronique de vote pour évaluer la valeur de tels systèmes. La reconnaissance de tous est méritée pour ceux ayant eu l'obligeance de bien vouloir répondre à la demande d'informations.

ANNEXE A

—

ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DE PARLEMENTS
ETUDE SUR LES MÉTHODES DE VOTE DANS LES PARLEMENTS¹⁶
(au 19 août 2003)

NO	DE	SOURMIS PAR OU POUR
1	Albanie, Parlement ✓	Artan Banushi, Secrétaire Général
2	Andorre, Conseil Général X	Valenti Marti Castanyer, Secrétaire Général
3	Argentine, Chambre des Députés ✓	Prof. Eduardo Rollano, Secrétaire du Parlement
4	Australie, Chambre des Représentants X	Ian Harris, Greffier
5	Autriche, Parlement X	Dr Guenther Schefbeck, Administration parlementaire
6	Biélorussie, Assemblée Nationale ✓	Dmitry Shilo, Secrétaire Général
7	Belgique, Sénat X	Willy Henrard, Secrétaire Général
8	Canada, Chambre des Communes X	William C Corbett, Greffier
9	Canada, Sénat X	Gary O'Brien, Greffier Adjoint
10	Cap Vert, Assemblée Populaire Nationale X	Eutropio Lima Da Cruz, Secrétaire Général
11	République Centrafricaine, Assemblée Nationale X	Amon Lougo-Dino, Secrétaire Général
12	Côte d'Ivoire, Assemblée Nationale X	Brissi Lucas Guehi, Secrétaire Général
13	Croatie, Sabor ✓	Danica Orcic, Secrétaire Général
14	Chypre, Chambre des Représentants X	Costakis Christoforou, Secrétaire Général
15	République Tchèque, Chambre des Représentants ✓	Petr Kynštettr, Secrétaire Général
16	République Tchèque, Sénat ✓	Pavel Pelant, Secrétaire Général
17	Danemark, Folketinget ✓	Henrik Tvarnø, Secrétaire Général
18	Equateur, Congrès National X	Dr. Gilberto Vaca Garcia
19	Estonie, Riigikogu ✓	Heiki Sibul, Secrétaire Général
20	Union Européenne, Parlement ✓	Julian Priestley, Secrétaire Général
21	France, Assemblée Nationale ✓	Jean-Louis Pezant, Secrétaire Général
22	Allemagne, Bundestag X	Prof. Dr. Wolfgang Zeh, Directeur
23	Guinée (Rép. de), Assemblée Nationale X	El Hadj Mohamed Salifou Toure, Secrétaire Général
24	Hongrie, Assemblée Nationale ✓	Dr. István Soltész, Secrétaire Général
25	Inde, Rajya Sabha ✓	R. C. Tripathi, Secrétaire Général
26	Inde, Lok Sabha ✓	U. S. Saxena, Secrétaire Adjoint

¹⁶ Le symbole ✓ à droite d'un corps législatif indique que ce corps législatif utilise le vote électronique. Le symbole X indique que le vote électronique n'est pas utilisé.

27	Irlande, Dail Eireann ✓	Kieran Coughlan, Greffier
28	Israël, Knesset ✓	Arie Hahn, Secrétaire Général
29	Italie, Chambre des Députés ✓	Ugo Zampetti, Secrétaire Général
30	Japon, Chambre des Conseillers, Diète Nationale ✓	Yoshinori Kawamura, Secrétaire Général
31	Japon, Chambre des Représentants, Diète Nat. X	Fukumaru Tani, Secrétaire Général
32	Mexico, Chambre des Représentants ✓	Javier Santillan Ocegüera, Secrétaire Général
33	Namibie, Assemblée Nationale X	Moses Ndjarakana, Secrétaire Général
34	Pays-Bas, Première Chambre des Représentants des Etats Généraux X	Bas Nieuwenhuizen, Greffier Adjoint
35	Nouvelle-Zélande, Chambre des Représentants X	David McGee, Greffier
36	Norvège, Stortinget ✓	Hans Brattesta, Secrétaire Général
37	Pakistan, Sénat X	Amjed Pervez, Secrétaire Adjoint
38	Philippines, Sénat X	Emma Lirio-Reyes, Secrétaire Adjoint pur la législation
39	Pologne, Sejm ✓	Dr. Hanna Popowska, Chancellerie du Sejm
40	Pologne, Sénat ✓	Adam Witalec, Secrétaire Général
41	Roumanie, Sénat ✓	Constantin Sava, Secrétaire Général
42	Russie, Assemblée Fédérale ✓	Alexander Lotorev, Secrétaire Général
43	Samoa, Assemblée Législative ✓	Dr. Fetuao Toia Alama, Secrétaire Général
44	São Tomé et Príncipe, Assemblée Nationale ✓	Francisco Silva, Secrétaire Général
45	Serbie et Monténégro, Parlement ✓	Milan Luci, Secrétaire Général
46	Slovénie, Assemblée Nationale ✓	Jožica Velišček, Secrétaire Général
47	Afrique du Sud, Assemblée Nationale ✓	Sindiso Mfenyana, Secrétaire Général
48	Afrique du Sud, Conseil National des Provinces ✓	BVL Momoti, Conseiller Principal en Procédure
49	Sri Lanka, Parlement ✓	Priyanee Wijesekera, Secrétaire Général
50	Soudan, Assemblée Nationale ✓	Ibrahim Mohamed Ibrahim, Secrétaire Général
51	Royaume Uni, Chambre des Communes X	Simon Patrick, Principal Greffier en Chef
52	Royaume Uni, Chambre des Lords X	Paul Hayter, Greffier Adjoint
53	Zambie, Assemblée Nationale X	Doris Katai Katebe Mwinga, Greffier

ANNEXE B

—

Réponses au questionnaire informel sur le vote par procédé électronique

Introduction

Le questionnaire contenait 19 points dont un clé pour identifier les corps législatifs où les votes solennels se pratiquent (ou non) au moyen d'un vote par procédé électronique. Les 18 points restants se concentraient sur divers aspects du vote par procédé électronique incluant les paramètres et le développement du vote par procédé électronique, l'efficacité technique et les questions procédurales en lien avec les méthodes de vote.

Au total, 53 corps législatifs, couvrant 47 pays, ont répondu au questionnaire informel. Ce rapport doit être lu en conjonction avec le résumé statistique des réponses (annexe C). Le tableau de l'annexe C donne des détails supplémentaires et des liens avec les réponses aux questions.

Point clé (réponses concernant l'installation et l'utilisation ou non d'un procédé électronique de vote)

Les réponses indiquent que 40% des répondants n'effectuent pas de vote solennel par le moyen d'un procédé électronique de vote. Les corps législatifs ne conduisant pas de votes solennels par des procédés électroniques sont : la Chambre des représentants d'Australie, le Parlement d'Andorre, le Parlement d'Autriche, le Sénat et la Chambre des Communes du Canada, le Parlement du Cap Vert, le Parlement de la République centrafricaine, l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire, la Chambre des représentants de Chypre, le Congrès national de l'Equateur, le Bundestag en Allemagne, l'Assemblée nationale de Guinée, la Chambre des représentants du Japon, l'Assemblée nationale de Namibie, la Première chambre des Etats généraux des Pays-Bas, le Parlement de Nouvelle-Zélande, le Sénat des Philippines, le Parlement du Royaume-Uni (aussi bien la Chambre des Communes que la Chambre des Lords) et le Parlement de Zambie. Bien que le Sénat du Pakistan ne conduise pas actuellement de vote solennel par un procédé électronique, ils ont pris des mesures pour installer un tel équipement et prévoient de passer à un système de vote par procédé électronique dans un futur proche.

D'autres corps législatifs n'utilisent pas de système de procédé électronique de vote. 33% ont pris des mesures pour une installation éventuelle d'un système de procédé électronique de vote. Les mesures ne sont pas forcément que techniques. Par exemple, le Parlement autrichien a pris des mesures à travers la Loi fédérale concernant les règles de procédures, mais il n'y a pas de mesures équivalentes dans les règles de procédure du Conseil Fédéral.

Seuls 19 % des corps de législations ayant répondu négativement à ce point-clé ont annoncé avoir des plans pour établir un procédé électronique de vote dans un futur proche. Cependant, la question de l'installation d'un appareil électronique est généralement discutée lors de la construction d'une nouvelle Chambre ou lors de la rénovation de celle existante. La Chambre des représentants canadienne, par exemple, envisage une rénovation importante des infrastructures existantes de la Chambre. Elle va mettre à jour l'équipement comme les caméras, le système audio, les réseaux, etc... En même temps, un câblage et des infrastructures souterraines vont être installés pour permettre le vote par procédé électronique, si la Chambre décidait de passer à ce type de système. En même temps, le Comité spécial de modernisation et d'amélioration des procédures a recommandé que le greffier de la Chambre prépare des propositions détaillées afin que, si approuvé, le vote par procédé électronique puisse être mis en place lors des rénovations.

Le plus grand nombre des corps législatifs ne disposant pas de vote par procédé électronique ne jugent pas le changement utile. L'attachement accordé aux procédures parlementaires traditionnelles et l'opinion selon laquelle celles-ci sont fiables est au centre de leur décision. Par exemple, une vaste majorité des membres de la

Chambre des Communes du Royaume-Uni préfère la procédure traditionnelle de vote essentiellement en raison de sa fiabilité. Les parlementaires sont aussi de l'opinion que le système est connu et compris par le public et qu'il ne doit pas être changé sauf si en cas de nécessité impérative.

Dans un cas, les dispositions concernant la technologie de vote par procédé électronique n'ont pas été acceptées par la majorité des parlementaires. A l'Assemblée législative des Samoa, un système de vote par procédé électronique a été installé en 1996. Le système a été financé par l'agence australienne AUSAID. Il a été conçu et installé par Philips Electronique Scientifique et Industrielle comme un composant du système audio et d'enregistrement en usage actuellement. Cependant, les parlementaires, se sentant à l'aise avec le système de vote en cours, n'ont pas voulu utiliser le système électronique.

Des raisons supplémentaires pour lesquelles certains corps législatifs ne désirent pas mettre en place un procédé électronique de vote dans un proche futur sont la disposition de la Chambre (30 %) ou l'impression que le coût d'installation et de maintenance d'un tel système n'est pas justifié (60 %). Ces deux raisons sont peut-être fortement associées.

Dans d'autres réponses, la crainte d'un échec technique est citée comme le principal obstacle à l'installation d'un équipement électronique. Par exemple, en 1970, un procédé électronique de vote avait été installé dans l'ancienne Chambre plénière de Bonn. Ce système a été désinstallé en 1973, les membres du Bundestag allemand n'ayant pas confiance dans le système car il était trop complexe et avait connu une série de problèmes techniques lors de son utilisation. Apparemment à cause de cette mésaventure, il a été décidé en 1988 de ne pas installer de système électronique dans l'enceinte du nouveau bâtiment plénier de Bonn. Suite au transfert du siège du Bundestag de Bonn à Berlin une dizaine d'années plus tard, la Chambre a de nouveau choisi de ne pas faire installer de système électronique de vote.

Les réponses au questionnaire révèlent aussi l'utilisation d'appareils électroniques comme outils secondaires même s'il n'y a pas à proprement parler de système électronique de vote. Par exemple, à la Chambre des Lords du Royaume-Uni, le processus de vote requiert une comptabilisation traditionnelle mais le contrôle et le traitement des votes se fait par des moyens électroniques hors de la Chambre.

Dans d'autres cas, l'utilisation du vote par procédé électronique est limitée par les règles de procédures. Au Parlement européen, par exemple, un système électronique est présent mais il n'est utilisé que comme système de réserve, le vote initial se faisant à main levée. Dans ce cas, ce n'est que si le résultat est incertain que le Président peut demander aux parlementaires de faire une vérification électronique en utilisant le système. Les règles de procédures prévoient également des votes par appel nominal qui s'effectuent par l'intermédiaire du système électronique de vote.

Paramètres et conception des systèmes

Les systèmes électroniques de vote sont généralement de conception locale, bien que certains soient directement conçus et installés par des compagnies internationales. Philips DCN (Digital Congress Network), par exemple, a fourni les systèmes électroniques de vote du Sénat de la République tchèque, du Parlement de la République d'Afrique du Sud (aussi bien l'Assemblée nationale que le Conseil national des provinces), de l'Assemblée législative des Samoa et de l'Assemblée nationale slovène. Doctronics a créé et installé le système électronique de vote du Parlement albanais. Le système électronique de l'Assemblée nationale du Soudan est de conception britannique et a été installé par une compagnie jordanienne. Une des chambres mexicaines dispose aussi d'un système conçu par une compagnie britannique.

Les paramètres des systèmes sont conçus en fonction des tâches spécifiques de la chambre plénière ou pour d'autres salles (comme celles de réunions de comités). Les systèmes qui opèrent actuellement datent pour la plupart de moins de 10 ans ou ont été remis à jour durant les 10 dernières années (97 % des répondants). Ils ont

généralement été livrés conformément au budget prévu. Seul 6 % des corps législatifs ont rapporté des retards dans l'installation du système liés à des erreurs dans la conception des logiciels.

Le questionnaire informel demandait des informations sur les détails financiers des systèmes. Une tentative de rassembler un échantillon de celles-ci a été faite sous forme de liste comparative présentée dans le tableau suivant :

Corps législatif	Coût en FS au 01/01/2003
1. Sénat, République Tchèque	18.420
2. Riigikogu, Estonie	9.270
3. Dáil Éireann, Irlande	101.556
4. Knesset, Israël	17.967
5. Parlement européen	141.409
6. Kuvola, Albanie	1.589
7. Chambre des Conseillers, Japon	279.377
8. Országgyűlés, Hongrie	61.623
9. Sénat, Belgique	21.762
10. Storting, Norvège	3.991
11. Sénat, Roumanie	2.901
12. Congreso de la Unión, Mexique	331.704
13. Camera dei Deputati, Italie	362.700
14. Folketinget, Danemark	97.728
15. Duma, Russie	11.530

Les coûts de fonctionnement des systèmes électroniques de vote varient naturellement selon la sophistication du système, le nombre de parlementaires et la technologie disponible lors de la conception du système. Les forts écarts entre les estimations de coûts reflètent probablement la prise en compte de variables diverses comme l'intégration des systèmes de vote dans un cadre plus large de technologies mise en œuvre par la chambre. Les forts écarts suggèrent également que des éléments différents sont mesurés. Les quinze réponses présentées dans la comparaison indiquent des coûts annuels de fonctionnement en francs suisses après conversion au taux du 01/01/2003.

Bien que le tableau donne une idée des coûts, il y a un trop vaste écart pour en tirer des conclusions fiables. Il ne faut pas considérer que les chiffres ci-dessus et les autres estimations de coûts fournies dans les réponses au questionnaire sont réellement comparables ou qu'elles utilisent la même méthode de calcul. Dans chaque cas, les coûts devraient être mis en relation avec les caractéristiques technologiques comme le degré de sophistication du système, le nombre de parlementaires et la date d'installation. Pour ces raisons, il est recommandé aux corps législatifs, qui voudraient estimer l'utilité pour leur situation des données sur les coûts, de se procurer les réponses complètes auprès du bureau du Président.

Technologie et conception

97 % des corps législatifs utilisant des procédés électroniques de votes n'utilisent pas de bureaux de vote situés à l'intérieur ou à l'extérieur de la chambre. Le vote par procédé électronique prend place individuellement à partir du siège de chaque parlementaire dans la chambre. Des cartes de votes sont parfois utilisées (47 %). L'entrée d'un code personnel d'identification sur un clavier est une autre méthode pour s'assurer que seul le parlementaire peut voter à partir de sa place. La Chambre des représentants mexicaine est la seule chambre à avoir introduit un système d'identification personnel utilisant une technologie d'analyse des empreintes digitales (mais les informations fournies hors du questionnaire montre que d'autres parlements sont intéressés par ce genre de technologie biométrique). La majorité des parlementaires votent simplement en appuyant sur un bouton « Oui », « Non » ou « Abstention » situé sur un panneau devant le siège qui leur a été assigné.

La plupart des chambres (78 %) utilisant le vote par procédé électronique dispose d'écrans d'affichage pouvant être vus par tous les parlementaires (et généralement par le public aussi). La taille du dispositif d'affichage de la Chambre des représentants mexicaine est de 5 mètres par 15. Au Sénat belge, le résultat des votes est affiché sur un dispositif d'affichage qui peut être vu de tous dans l'assemblée et qui affiche aussi un plan de la chambre. Chaque siège de la chambre est représenté par un nombre et trois couleurs différentes donnant des informations sur les votes individuels — ainsi que sur les groupes linguistiques.

Le format et la taille de l'affichage vont de simples modules rectangulaires à gauche et à droite de la salle de réunion à de grands écrans performants de haute technologie situés derrière la place du Président ou du Speaker. Un peu moins de la moitié des chambres (41 %) ont équipé les parlementaires d'un dispositif individuel d'affichage à leur place, les informations disponibles pouvant dans ce cas différer de celles affichées sur les grands écrans. A l'Assemblée de Serbie et du Monténégro, l'affichage individuel donne accès à des informations multimédia (photos, etc.) aussi bien qu'au comptage des voix.

La majorité des corps législatifs rapporte que de larges dispositifs d'affichage permettent de fournir des informations supplémentaires, au-delà du comptage traditionnel, comme la question sur laquelle un vote a lieu (34 %), le sujet principal devant la chambre (38 %), un résumé des résultats des mises aux voix (38 %). Seuls 22 % des répondants indiquent que de tels dispositifs indiquent la disposition des sièges de l'assemblée. De même, les votes individuels ne sont indiqués que dans 22 % des cas.

Quelques corps législatifs (28 %) signalent que le système électronique de vote est directement relié à Internet et aux systèmes d'enregistrement digital du son, et que le résultat est directement publié sur le site Internet du Parlement. Au Riigikogu estonien, au Sénat de la République tchèque, à la Chambre des conseillers du Japon, à l'Assemblée nationale et au Sénat polonais, par exemple, les résultats sont publiés directement sur le site Internet.

Quelques chambres parlementaires indiquent que pour des raisons de sécurité, les résultats sont uniquement stockés sur des bases de données. C'est le cas du Parlement irlandais où, bien que l'information puisse être extraite et incluse dans les archives parlementaires, le système électronique de vote est indépendant du système principal de technologies de l'information du parlement.

Généralement, le personnel des Parlements opère l'équipement mais la maintenance du système est confiée à des spécialistes et des experts de l'entreprise qui l'a conçu et installé.

Considérations procédurales et pratiques

Nombre de parlementaires

La taille des corps législatifs peut être un facteur de décision pour savoir si un système électronique de vote permet de fournir un résultat substantiellement plus rapidement et plus précisément. La taille moyenne des chambres utilisant le procédé électronique de vote lors des votes solennels est de 250 avec un minimum de 49 parlementaires (Assemblée législative des Samoa qui, en pratique, n'utilise pas le système) à un maximum de 630 (Chambre des députés italienne). La plupart de ces corps législatifs indiquent que le procédé électronique de vote est utilisé tout le temps et pour presque tous les votes solennels. Les propositions de candidats et les nominations des officiels de rang le plus élevé se font habituellement par un vote à bulletin secret en suivant soit une méthode traditionnelle soit un vote par procédé électronique.

Valeur attachée au vote par procédé électronique

Une grande partie des corps législatifs n'utilisant pas le procédé électronique de vote et qui n'ont pas l'intention de l'introduire dans un proche futur, restent convaincue que c'est une technologie souhaitable. Mais, en contraste, au sein de (presque) tous les corps législatifs utilisant le procédé électronique de vote, l'opinion générale est que les bénéfices l'emportent d'emblée sur les coûts. Aucune chambre utilisant le procédé électronique de vote ne considère que cela a éliminé ou affaiblit sensiblement le « délai de réflexion » qui serait attribuable aux méthodes traditionnelles de vote. 84 % estiment que l'introduction du procédé électronique de vote représente une économie significative de temps pour la chambre et contribue à un meilleur flux des affaires. Le Parlement européen indique que le procédé électronique de vote a l'avantage d'être très rapide et fiable. L'utilisation du procédé électronique de vote permet aux scrutins contestés d'être vérifiés en toute transparence et sans ralentir l'ordre du jour de la Chambre. Il serait impossible d'obtenir des résultats aussi fiables et rapides sans recourir à un système électronique. Le Conseil des provinces d'Afrique du Sud remarque que l'introduction de procédures électroniques a amélioré le fonctionnement des affaires à la Chambre. Un des avantages est la possibilité de contrôler les présences à la chambre et d'imprimer les résultats officiels.

Economie de temps

Bien qu'il soit évident qu'une économie de temps est un bénéfice appréciable apporté par l'utilisation du procédé électronique de vote, le détail des gains de temps relevés pourrait intéresser les corps législatifs envisageant l'introduction du procédé électronique de vote. A l'exception de l'Assemblée nationale du Soudan, de la Chambre de députés argentine et de la Chambre des représentants mexicaine, le temps moyen de durée d'un vote est de 15 à 20 secondes contre plusieurs minutes auparavant. Le Parlement de la République d'Afrique du Sud indique que, depuis l'introduction du vote par procédé électronique, il faut environ 30 secondes entre le vote d'un parlementaire et l'annonce des résultats. A titre de comparaison, le système de comptage manuel des votes utilisé avant l'installation de ce système était d'environ 15 minutes. La Chambre des représentants mexicaine indique qu'avant l'introduction du vote par procédé électronique, le processus de vote pouvait prendre plus d'une heure.

Au Conseil de l'Assemblée nationale de la République de Biélorussie et au Parlement européen, il est estimé que le vote prend entre 10 et 15 secondes, alors que pour la Chambre des représentants de la République tchèque et le Parlement norvégien, l'estimation est de 20 secondes, ce qui est considérablement moins qu'avec l'ancienne méthode. L'Assemblée nationale hongroise indique que le procédé électronique de vote représente un gain de temps tel qu'il n'y aurait pas moyen d'utiliser un autre système de vote. La Rajya Sabha indienne indique que le procédé électronique de vote a amélioré la tenue globale des affaires de la Chambre à tel point qu'il faut seulement 10 secondes maintenant pour effectuer un comptage des voix. A l'Assemblée nationale slovène, où le vote par procédé électronique est utilisé depuis trois décennies, voter prend approximativement 20 secondes. Pendant les 10 premières secondes, les députés font leur choix et les 10 secondes suivantes permettent au président de séance de lire les résultats. A la Chambre des conseillers du Japon le scrutin prend environ 30 secondes et approximativement 45 secondes au Parlement albanais.

L'affichage des résultats lui-même prend moins de 5 secondes, à l'exception du Parlement de la République d'Afrique du Sud où les résultats ne sont pas immédiatement affichés. Dans ce cas, les chefs de file des partis reçoivent une copie imprimée de chaque vote juste après l'annonce des résultats.

Il faut remarquer que le gain de temps peut être obtenu par des réformes de procédures aussi bien que par l'utilisation de la technologie. Le Parlement irlandais indique que le réel gain de temps a lieu quand une mise aux voix en suit immédiatement une autre (mises aux voix successives). Le règlement prévoit une plus courte période entre les sonneries annonçant les mises aux voix et le processus de vote s'en trouve considérablement accéléré. La Chambre des Représentants australienne utilise aussi le règlement plutôt que la technologie pour minimiser le temps entre les votes solennels lors de mises aux voix successives. Les écarts entre les sonneries sont d'une minute au lieu de 4 minutes et les parlementaires ne sont comptabilisés que s'ils ont participé à la mise aux voix précédentes ou s'ils veulent modifier leur vote. Dans les deux cas, ils doivent l'indiquer aux scrutateurs.

Le questionnaire comprenait un point pour savoir si la possibilité de voter par un procédé électronique entraînait une croissance du nombre de votes solennels demandés pour des raisons tactiques. Aucun corps législatif n'a identifié une relation de cause à effet entre le vote par procédé électronique et une plus grande fréquence de demande de votes solennels pour des raisons tactiques.

Dispositions en cas de problèmes techniques

Tous les corps législatifs ont des procédures de secours en cas de dysfonctionnement de l'équipement électronique, si la présidence ou une majorité de parlementaires le requiert ou si le résultat annoncé est contesté. Même quand les procédures de secours ne sont pas explicites, le recours au vote à main levée ou à une autre méthode a été utilisé en cas de dysfonctionnement du matériel.

Vote par procédé électronique et vote à bulletin secret

Dans le cas d'un vote à bulletin secret (à huis clos ou confidentiel), des procédures spécifiques relatives à l'utilisation du vote par procédé électronique ont été mises en place. Au Parlement européen, de telles procédures s'appliquent dans le cas des votes relatifs aux nominations et peuvent aussi être mises en œuvre pour n'importe quel sujet dès lorsqu'une demande en est faite dans les délais prescrits par le règlement par un cinquième des parlementaires.

Vérification des résultats

La vaste majorité des chambres indique que les parlementaires sont capables de contrôler si un vote a été correctement enregistré grâce à un large éventail de pratiques relatives aux contestations de votes. Dans certains corps législatifs, les parlementaires ne peuvent pas changer leur vote pendant le temps de vote, mais peuvent faire une réclamation. Dans les chambres où les parlementaires peuvent changer leur vote durant le temps de vote, il est généralement admis qu'ils ne peuvent être annulés et ne peuvent être contestés après l'annonce des résultats. Au Conseil National des Provinces d'Afrique du Sud, les parlementaires sont autorisés à changer leur vote et à vérifier si un vote a bien été correctement enregistré. Une impression papier est faite à la fin du vote où est indiquée le nom du parlementaire et son vote. Avant la clôture du vote, les parlementaires ont la possibilité de modifier leur vote. Une fois clos, la possibilité s'éteint. Le Sénat roumain suit une procédure similaire.

Vote par délégation et fraude

Dans tous les corps législatifs étudiés, le vote par délégation n'est pas autorisé. Dans la plupart des cas, les règles de procédures disposent que les parlementaires doivent voter individuellement et en personne. Parmi tous les répondants, seule la France dispose dans sa Constitution d'un droit aux membres du Parlement de vote personnel pouvant être délégué. La loi organique française autorise dans certains cas spécifiques la délégation de vote, qui, cependant, ne peut excéder une par parlementaire. Dans le Parlement sud-africain, le chef de

délégation au Conseil national des provinces vote en accord avec le mandat de sa province. La carte de vote peut être confiée à un autre parlementaire si le chef de délégation doit quitter la Chambre.

Seuls 13 % des Chambres utilisant le vote par procédé électronique prévoient des pénalités contre les parlementaires qui utiliseraient la clé ou la carte d'un autre parlementaire avec ou sans son consentement, probablement en présumant qu'une telle situation est trop improbable. Si les règles de procédures sont violées au cours d'un vote, le président de séance peut suspendre le vote. Quand une pénalité est prescrite, elle peut être grave, allant jusqu'à la suspension du parlementaire (Parlement européen). La règle pertinente prévoit une motion de censure avec la possibilité d'exclure immédiatement le parlementaire concerné de la Chambre et de le suspendre pour une période allant de deux à cinq jours. Dans la Chambre des représentants mexicaine, le système électronique ne peut être actionné que par le membre de la Chambre, après introduction de son code personnel et vérification de ses empreintes digitales avec la machine installée dans le siège. Ceci réduit de façon notable le risque de fraude.

Conclusion

Cette vue d'ensemble des réponses au questionnaire informel doit être nuancée en faisant observer que les informations ayant trait à ce sujet sont soumises à une évolution rapide. Les technologies utilisées pour l'enregistrement des votes, assurant la sécurité et l'intégrité du système ainsi que la communication de l'information aux parlementaires et au public, sont en constante amélioration. Une des caractéristiques les plus remarquables des réponses est qu'autant de corps législatifs aient mis à jour leurs systèmes de vote par procédé mécanique ou électronique. Le coût relatif de telles technologies est décroissant, rendant l'utilisation de systèmes efficaces à la portée de plus de parlements.

ANALYSE DETAILLEE DES REPONSES ENVOYEEES PAR LES MEMBRES DE L'ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DES PARLEMENTS

TABLE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES SUR LES METHODES DE VOTE AUX PARLEMENTS

QUESTION PRELIMINAIRE		
<p>1 Dans votre Parlement, les votes sont-ils organisés, en totalité ou partiellement, à l'aide de moyens électroniques?</p>	<p>OUI</p> <p>60% des réponses : République Tchèque CR et SE, Estonie, Pologne Sjem et SE, Ireland, Israël, République de l'Afrique du Sud AN et CNP, France AN, Croatie, Samoa, Union Européenne, Sri Lanka, Albanie, Japon CC, Slovénie, Hongrie, Inde RS et LS, Serbie, Belgique SE, Norvège, Roumanie SE, Soudan AN, Belarus CAN, Argentine CD, Mexique CR, São Tomé et Príncipe, Italie CD, Danemark, Russie FA.</p>	<p>NON</p> <p>40% des réponses: Australie CR, Andorre, Autriche, Chypre, Allemagne Bstag, Nouvelle Zélande, Philippines SE, Royaume Uni CC et CL, Zambie, Guinée, Namibie, Equateur, Canada CC et SE, Pays Bas, Pakistan SE, Cap Vert, Japon CR, Côte d'ivoire, République Centrafricaine.</p> <p>a) 33% de ceux qui ont répondu NON indiquent que l'installation ultérieure d'un système électronique a été prévue dans le Parlement.</p> <p>b) 19% de ceux qui ont répondu NON indiquent qu'ils comptent installer un système de vote électronique dans un futur proche.</p> <p>c) L'ensemble des assemblées parlementaires qui ont répondu NON indique que si une procédure de vote électronique n'a pas été installée à ce jour c'est à cause soit de l'agencement de la Chambre (dans 30% des cas) ou soit parce que les frais d'installation et de maintenance du système semblent être trop élevés (60%)</p>

INSTALLATION ET DEVELOPPEMENT		
2 Qui a développé et installé le système et en quelle année?	Les systèmes actuellement en opération ont généralement moins de 10 ans (dans 97% des cas). La majorité des systèmes électroniques sont des produits locaux.	
3 Le système électronique fut-il installé dans les coûts et les délais requis?	OUI 88% des réponses	NON 6% des réponses Les assemblées parlementaires qui ont répondu NON indiquent que le respect des délais a été un facteur négatif majeur.
4 Quels sont les coûts approximatifs annuels du système (en devise locale)?	Le coût opérationnel annuel moyen du système en janvier 2003 était de CHF 97 568 avec un minimum de CHF 1 589 et un maximum de CHF 362 700.	

EFFICACITE TECHNIQUE		
<p>5 Le vote électronique s'organise-t-il à partir des points suivants?</p> <p>a) Depuis chaque siège des membres de la Chambre?</p> <p>b) D'une station de vote située dans la Chambre?</p> <p>c) En dehors de la Chambre dans une pièce aménagée à cet effet?</p>	<p>Dans presque tous les cas (97%) le vote électronique prend place à partir de chaque siège.</p> <p>Dans 6% des cas, les membres votent ou peuvent voter à partir d'une station dans la Chambre ou bien à l'extérieur dans une pièce aménagée à cet effet.</p>	
<p>6 Est-ce que les membres votent:</p> <p>a) En insérant leur carte?</p> <p>b) En faisant coulisser une carte magnétique?</p> <p>c) En entrant un numéro d'identification sur un clavier?</p>	<p>Les membres votent en insérant leur carte (47%), en la faisant coulisser (3%) ou en entrant un numéro d'identification sur un clavier (9%).</p> <p>Seulement une assemblée parlementaire indique que les membres entrent un code d'identification personnel tout en utilisant une technologie d'empreinte digitale comme mode d'identification.</p>	
<p>7 Qui s'occupe de l'équipement?</p>	<p>Dans la grande majorité des cas le personnel parlementaire utilise l'équipement alors que le système est maintenu par les spécialistes et experts en provenance des sociétés qui ont installé l'équipement.</p>	

<p>8 Le système de vote électronique est-il clairement visible dans la Chambre?</p> <p>a) Est-ce que les panneaux d'affichage révèlent le plan de séance de l'hémicycle?</p> <p>b) Est-ce que les votes individuels (y compris l'affiliation aux parties) sont affichés?</p> <p>c) Quels sont les dimensions des panneaux d'affichage et où sont-ils situés?</p> <p>d) Les membres disposent-ils d'un terminal personnel dans l'hémicycle?</p>	<p>OUI</p> <p>78% des réponses</p> <p>22% des assemblées parlementaires qui utilisent le vote électronique indiquent que les panneaux révèlent le plan de séance de l'hémicycle.</p> <p>22% indiquent que les votes individuels sont affichés.</p> <p>L'éventail des panneaux d'affichage va de modules rectangulaires situés à gauche et à droite de l'hémicycle à de larges écrans de haute performance équipés de projecteurs LCD situés derrière le siège du Président.</p> <p>41% des membres disposent d'un panneau d'affichage personnel sur leur pupitre.</p>	<p>NON</p> <p>13% des réponses</p>
<p>9 Les panneaux d'affichage indiquent-ils des informations autres que les expressions de vote ordinaire (oui/non/abstention; présence/absence) par exemple:</p> <p>a) La décision mise au vote?</p> <p>b) L'ordre du jour devant la Chambre?</p> <p>c) Un sommaire résultant des divisions?</p>	<p>34% des assemblées parlementaires qui utilisent le vote électronique indiquent que les panneaux affichent la question mise au vote.</p> <p>38% des assemblées parlementaires qui utilisent le vote électronique indiquent que les panneaux affichent l'ordre du jour devant la Chambre.</p> <p>38% des assemblées parlementaires qui utilisent le vote électronique indiquent que les panneaux affichent un sommaire des divisions.</p>	

<p>10 Le système de vote électronique est-il lié à un réseau informatique ou à un autre réseau de télécommunication transmettant au-delà du Parlement ?</p>	<p>OUI</p> <p>44% des réponses positives : 28% indiquent que le système de vote électronique est directement lié à l'internet alors que seulement 16% sont directement reliés à un service de traitement de données.</p>	
---	--	--

<p>QUESTIONS DE PROCEDURE</p>		
<p>11 Combien y a-t-il de membres dans votre Parlement/Chambre?</p>	<p>Le nombre moyen de membres pour chaque assemblée parlementaire / parlement utilisant le mode de scrutin électronique est de 250, avec un minimum de 49 et un maximum de 630. Il y a entre 49 et 100 membres (dans 25% des cas), de 101 à 250 (34%), de 251 à 500 (28%) et de 500 à 630 (13%).</p>	
<p>12 Combien de fois y a-t-il recours au vote électronique?</p>	<p>Les réponses varient considérablement selon le type de procédure. Elles dépendent aussi de la nature du texte pris en considération.</p>	

<p>13 Le recours au vote électronique a-t-il amélioré l'organisation des travaux de la Chambre?</p> <p>a) Pensez-vous que les avantages du vote électronique surpassent les coûts de l'installation du système?</p> <p>b) Si non, pensez-vous que le système de vote électronique a supprimé ou du moins altéré d'une manière importante l'effet de 'sang froid' ou tout autre temps de réflexion émanant des procédures de type non électroniques?</p>	<p>OUI</p> <p>88% des réponses</p> <p>47% des assemblées parlementaires qui ont recours au vote électronique indiquent que les avantages surpassent les coûts d'installation du système. Il est nécessaire d'ajouter que nombreux sont les parlements qui n'ont pas répondu explicitement à cette dernière question supplémentaire. Par contre aucune des réponses reçues n'a été négative.</p>	<p>NON</p> <p>3% des réponses</p> <p>Aucun de ceux qui ont répondu NON n'ont indiqué que le système électronique a supprimé ou du moins altéré d'une manière importante l'effet 'de sang-froid' ou tout autre temps de réflexion émanant des procédures de type non électroniques.</p>
<p>14 La méthode de vote électronique choisie représente-t-elle un gain de temps significatif?</p> <p>a) Combien de temps faut-il afin de compléter une mise au vote?</p> <p>b) Est-ce que le gain de temps s'est accru considérablement depuis l'installation de vote électronique?</p>	<p>YES</p> <p>84% des réponses</p> <p>Il faut environ 15 à 20 secondes pour procéder à un vote, et entre 2 et 3 minutes dans certains cas</p> <p>Le vote à l'aide de moyens traditionnels prend plusieurs minutes, voir même plus d'une heure.</p>	<p>NO</p> <p>3% des réponses</p>

15. Il y a-t-il une procédure alternative (assis ou debout, votes par cartes, levée de mains, par voix)	OUI 81% des réponses	NON 3% des réponses
16 Est-ce que le Parlement conserve d'autres méthodes non électroniques afin de traiter les affaires sensibles telles que les votes secrets, les révisions de la constitution, certaines nominations, déclarations de politique générale ou motions de censure?	OUI 78% des réponses	NON 6% des réponses
17. Le recours au vote électronique a-t-il donné lieu à une augmentation des divisions?	OUI 6% des réponses	NON 67% des réponses
18. Les membres ont-ils la possibilité de vérifier la validité de leurs votes et ont-ils la possibilité de changer leur expression de vote avant que le résultat ne soit annoncé ?	OUI 81% des réponses	NON 6% des réponses

<p>18</p> <p>le système électronique prévoit-il les votes par procuration, et y a-t-il des pénalités pour les membres qui font usage, sans consentement exprès, des clés ou de la carte magnétique d'un autre membre?</p>	<p>OUI</p> <p>3% indiquent que le système électronique autorise le vote par procuration</p> <p>13% de ceux qui utilisent un système électronique indiquent qu'il y a des pénalités pour les membres qui feraient usage, sans consentement exprès, des clés ou de la carte magnétique d'un autre membre</p>	<p>NON</p> <p>84% des réponses</p> <p>41% des réponses</p>
---	--	--

NOTES:

1. Les autorités interrogées n'ont pas toutes répondu aux questions.
2. Les pourcentages ayant été arrondis, il peut arriver qu'ils ne concordent pas exactement.

M. Ian Harris, président, remercie l'orateur pour sa communication et invite les participants à lui poser des questions.

M. Yogendra Narain (Rajya Sabha, Inde) remercie l'oratrice. Il indique que l'Inde dispose d'un excellent système de vote électronique, mais il se demande comment les différents pays traitent les contestations fondées sur le moyen d'un décompte automatique incorrect. En Inde, des feuillets de papier sont fournis, et un parlementaire peut ainsi corriger son vote. Les résultats sont annoncés sur la base des votes rectifiés. Il est toujours possible à un parlementaire d'appuyer sur la mauvaise touche.

Mme Judy Middlebrook répond que tous les parlements disposant d'un système de vote électronique ont un moyen de corriger les votes, mais que ceux-ci varient d'un pays à l'autre. Elle remettra l'ensemble des réponses à la disposition du site Web.

M. Arie Hahn (Israël) considère qu'il est très important de disposer d'un système de vote électronique. Le système a été installé à la Knesset en 1989. L'équipement installé a consisté à placer un ordinateur portable à chaque place dans l'hémicycle, connecté à l'ordinateur central de la Chambre. Au cours d'une séance, les membres peuvent recevoir des informations, mais l'ordinateur peut aussi être utilisé pour voter, au moyen de deux doigts, l'un pour opérer, l'autre pour voter, par une touche sur l'écran. Il indique que, il y a deux mois, un vote sur le budget avait requis plus de 24 heures, du fait du dépôt d'un nombre considérable d'amendements par l'opposition. quelqu'un a vu un parlementaire voter pour son voisin qui s'était absenté quelques instants. La vidéo de la Knesset l'a montré. Le président a alors demandé au chef de la sécurité et au conseiller législatif de la Knesset de parcourir les 24 heures de vote ; il est alors apparu que quatre membres avaient ainsi voté deux fois simultanément. La police a été requise, qui a recommandé d'engager des actions en justice contre deux membres. La conclusion a été d'introduire un système incluant un paramètre individuel, tel que le recours aux empreintes digitales, mais cela est devenu un sujet de débat national.

Mme Judy Middlebrook répond qu'elle a eu deux fois l'occasion d'être informée d'un vote frauduleux. Il n'a pas été considéré que cela serait un grand problème avec les systèmes de vote électronique ; seuls 13% des assemblées ayant répondu, et disposant d'un système de vote électronique, réglementent cette question.

Mme Marie-Josée Boucher - Camara (Sénégal) indique qu'un système de vote électronique a été installé au Sénégal, mais que personne n'a encore osé s'en servir. C'est un système de fonctionnement difficile, car il requiert la connaissance de la langue française, que tous les parlementaires ne pratiquent pas. Qu'est ce qui devrait être décisif ? Pourrait-on obliger les députés à apprendre le français ? Cela devrait-il être une décision de la Chambre, ou bien être laissé à l'initiative des partis ? Une solution est requise d'urgence, qui doit prendre en compte les conditions spécifiques au Parlement sénégalais. A présent, le Parlement s'en tient au vote à main levée.

Mme Judy Middlebrook précise qu'elle n'a pas d'avis à donner sur cette question ; elle relève cependant que le Sénégal n'est pas le seul cas où le système de vote électronique n'est pas

utilisé. C'est par exemple aussi le cas à Samoa. Le vote électronique est simplement un outil, qui est là pour être utilisé s'il est utile.

Mme Hélène Ponceau (Sénat, France) précise que, si le Sénat français n'a pas répondu au questionnaire, c'est parce qu'il ne dispose pas de système de vote électronique. Le Sénat pèse les bulletins de vote, à l'aide d'une balance de précision. Personne ne pensait que cela pourrait fonctionner ainsi, mais depuis sa mise en place, les sénateurs n'ont pas voulu abandonner ce mode. La balance est reliée à un système informatique qui analyse les votes. Il est très difficile d'instaurer un système électronique dans une Assemblée historique.

M. Ian Harris, président remercie Mme Judy Middlebrook pour sa communication. Il est particulièrement intéressant de voir une bonne utilisation d'une demande d'information, via l'ASGP, comme le sondage de M. de Beaufort au sujet des toilettes du Parlement. L'information recueillie pourrait être la base d'un avis à une commission parlementaire.

M. Willem de Beaufort (Pays-Bas) précise que l'installation de sanitaires modernes a fait suite au sondage cité par le président l'année dernière, mais qu'il regrettait que la plupart des membres n'aient pas su comment les utiliser.

M. Ian Harris, président, remercie Mme Judy Middlebrook pour sa communication. Il cède ensuite la parole à Mme Hélène Ponceau, secrétaire général du Sénat français, pour sa communication sur le développement des activités extraparlimentaires au sein du Sénat français et ses conséquences administratives.

3. – Communication de Mme Hélène Ponceau, secrétaire général du Sénat (France) sur le développement des activités extraparlimentaires au sein du Sénat français et ses conséquences administratives.

Mme Hélène Ponceau (Sénat, France) présente la communication suivante :

Toutes les assemblées développent de nos jours des secteurs d'activités tournées vers l'extérieur, à la fois pour lutter contre l'antiparlementarisme rampant auquel elles sont confrontées, même dans les démocraties les mieux assises, et pour « exister » dans un monde hypermédiatisé où ce qui n'est pas montré au public n'a pas de valeur en soi.

Le Sénat français n'a pas échappé à ce mouvement : seconde chambre élue au suffrage universel indirect, cette assemblée est confrontée plus que beaucoup d'autres à un déficit d'image : sa légitimité électorale est périodiquement remise en question et, trop souvent, ses travaux sont ignorés par les médias.

Les politiques traditionnelles de communication ont été déployées systématiquement depuis trente ans avec un succès certain, mais sans toutefois parvenir à retourner cette tendance lourde de l'opinion. Ce ne sont pas ces aspects, qui nous sont bien connus et dont nous avons souvent parlé, que je veux aborder aujourd'hui, qu'il s'agisse des outils traditionnels de communication institutionnelle ou plus largement du rôle pris par le Parlement dans des domaines connexes tels que la diplomatie parlementaire ou la coopération technique interparlementaire.

Ce qui me paraît retenir l'attention, c'est l'importance donnée au Sénat à de nouvelles pistes qui constituent manifestement une véritable stratégie.

Ces voies nouvelles se sont déployées autour de deux pôles essentiels :

- les manifestations culturelles,
- les relations avec la société civile.

Dans les deux cas, il s'agit d'ouvrir le Sénat à d'autres acteurs que les parlementaires et de donner à l'Institution la dimension d'un partenaire dans les milieux ou les domaines qu'elle décide de promouvoir. Il s'agit pour une large part de situations où le Sénat accueille dans ses locaux des activités extérieures et les fait bénéficier ainsi du prestige institutionnel qui s'y attache.

Cette stratégie, destinée à accroître la présence du Sénat dans la vie publique par l'utilisation d'instruments qui ne sont pas liés à sa vocation institutionnelle, a été mise en oeuvre progressivement, surtout sous l'impulsion du Président actuel, en fonction depuis 1998 ; elle s'est développée de manière pragmatique, dans des « territoires » administratifs jusque là ignorés des assemblées parlementaires. Il est en conséquence revenu aux Questeurs, chargés de la gestion administrative et financière, de concilier la gestion et le financement de ces activités avec le principe de base selon lequel les moyens dont dispose le Sénat pour son fonctionnement doivent être réservés à sa mission institutionnelle.

Le Sénat, acteur de la politique culturelle

Cette voie originale s'explique à la fois par l'histoire sénatoriale et par la composition particulière du patrimoine dont il est affectataire. Comme j'ai eu l'occasion de vous l'exposer dans une communication antérieure, le Sénat, en héritant du Palais du Luxembourg, son siège officiel, a hérité en même temps d'un musée et d'un jardin public, circonstances peu répandues dans le monde parlementaire.

Héritier du premier musée public de France qu'abritait à l'époque royale le Palais du Luxembourg, le Sénat s'était toujours contenté d'entretenir les locaux, laissant au Ministère de la Culture le soin de mener, comme il l'entendait, la politique culturelle de son choix. Faire du Musée du Luxembourg le Musée du Sénat, tel a été l'acte fondateur d'une véritable politique culturelle sénatoriale. La signature d'un protocole abandonnant au Sénat en totalité la programmation et l'organisation des expositions a été obtenue du Ministre de la Culture le 18 février 2000. Depuis lors, le Sénat présente au grand public des expositions de prestige dont le « lancement » fait appel à toutes les techniques de promotion commerciale et dont le succès rivalise avec les plus grands musées de France.

Parallèlement, le Jardin du Luxembourg, dont les activités traditionnelles étaient celles que l'on peut voir dans tous les jardins publics : terrains de sports, activités ludiques pour les enfants – manège, théâtre de marionnettes, poneys, balançoires-, le Sénat se limitant à un rôle de réglementation et de police, s'est vu conférer une nouvelle vocation de centre d'expositions : exposition annuelle d'art contemporain pendant la période estivale, expositions dans les bâtiments et pavillons jusque là réservés aux plantations.

L'innovation la plus marquante est sans doute l'utilisation des grilles d'enceinte pour des expositions de photographies de très grand format, qui ont aujourd'hui lancé une véritable mode. A l'occasion de l'inauguration de l'une de ces expositions, le Président du Sénat s'exprimait en ces termes : « *à travers ce nouveau type d'expositions, c'est un nouveau chemin vers le grand public... que*

le Sénat a ouvert, soucieux de réduire, aussi souvent que possible et par les moyens les plus divers, la distance qui se creuse parfois entre les citoyens et leurs institutions ».

Une politique du même ordre se développe dans le domaine musical. Alors que, pendant longtemps, le Sénat se contentait de mettre le kiosque à musique du Jardin à la disposition de formations qui en faisaient la demande, des manifestations plus ambitieuses se multiplient : représentations d'opéras en plein air, concerts et récitals dans les salons du Sénat.

Mais cette démarche s'inscrit aujourd'hui dans une politique culturelle plus large. Elle s'est accompagnée d'une politique de commémoration événementielle systématique, -qu'il s'agisse d'événements historiques nationaux tels que le 14 juillet 2000, le 150^e anniversaire de l'abolition de l'esclavage, l'année Victor Hugo en 2002, le bicentenaire de la naissance du Code civil-, dont la philosophie s'inscrit dans le cadre d'une action culturelle bien identifiée tout en répondant aussi à l'objectif de nouer avec l'ensemble des acteurs de la société civile des relations d'un type nouveau.

Le Sénat comme acteur au sens de la société civile

Le Sénat veut apparaître comme autre chose qu'un porte-parole ou un contrôleur. D'où des initiatives originales

- vis-à-vis des élus locaux,
- vis-à-vis des milieux économiques et sociaux,
- vis-à-vis du monde littéraire,
- vis-à-vis du monde universitaire,
- vis-à-vis de l'ensemble des composantes sociales.

Vis-à-vis des élus locaux et tout particulièrement des maires, le Sénat cherche à se poser en fédérateur et en ferment de mobilisation. L'opération la plus spectaculaire a eu lieu à l'occasion du 14 juillet de l'an 2000 où ont été réunis plus de 13 000 maires dans le Palais et les Jardins du Luxembourg pour une journée républicaine inspirée des festivités qui marquèrent le 1^{er} anniversaire de la Révolution, le 14 juillet 1790.

Depuis, de véritables opérations de politique événementielle ont été organisées dans toutes les régions françaises sous le titre d'« *Etats généraux des élus locaux* », pour favoriser une prise de conscience des problèmes de fonctionnement des collectivités locales et inspirer des initiatives dans ce domaine.

A l'égard des milieux socio-économiques, le Sénat a souhaité devenir la « maison des entrepreneurs » : il s'est fixé à la fois un rôle d'intermédiaire entre le monde politique et le monde des entreprises par l'intermédiaire de stages « croisés » de sénateurs en entreprise et inversement d'entrepreneurs au Sénat, et un rôle d'incitation à la création d'entreprises sous la forme d'une bourse de rencontre entre les investisseurs et les porteurs de projets. Au fil des ans, l'opération « *Tremplin entreprises* » est devenue la première manifestation du capital risque en France. En 2003, une « semaine de l'entrepreneur » organisée avec le monde de l'entreprise a donné lieu à 130 concours nationaux, couronnés par une séance solennelle dans la salle de séances pour les lauréats.

Une méthode similaire est suivie dans le domaine de l'emploi et de l'apprentissage.

Plus étonnante encore est l'initiative prise cette année à l'égard du monde de la magistrature, basée elle aussi sur des stages croisés de sénateurs dans les juridictions et de magistrats au Sénat.

Cette démarche manifeste une rupture très significative avec la doctrine classique en droit français de l'indépendance entre les pouvoirs, le pouvoir législatif, tenu au respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire, n'ayant qu'une fonction de contrôle sur l'administration de la Justice, dans le cadre du contrôle exercé sur le Gouvernement.

En direction du monde littéraire et universitaire, le Sénat se veut découvreur en stimulant la recherche universitaire et en participant à la promotion des oeuvres.

Depuis cinq ans sont organisées au Sénat des « journées du livre » : livre politique, livre économique, livre d'histoire. Ces journées de rencontres et de débats avec les auteurs, très largement ouvertes au grand public, débouchent sur l'attribution de prix.

Dans le domaine universitaire, le Sénat a instauré à la fois un système d'aide aux travaux universitaires touchant le bicaméralisme en devenant partenaire des universités, et un système de concours destiné à récompenser les meilleures thèses portant sur les institutions politiques et parlementaires.

De manière plus générale, le Sénat cherche à attirer dans ses locaux toutes les composantes de la société civile à quelque niveau qu'elles se situent et quel que soit leur domaine d'actions. Cinq salles de conférences ont été créées pour pouvoir accueillir à côté des réunions institutionnelles des organes sénatoriaux les colloques de la société civile. Dans certains cas, ces colloques sont organisés par le Sénat lui-même pour rassembler sur les sujets de son choix tout l'éventail des partenaires utiles et permettre leur confrontation.

60 % des réunions peuvent être classées comme non institutionnelles, c'est-à-dire organisées par des structures extérieures au Sénat : associations, clubs, comités, instituts, sociétés publiques ou privées.

Si l'on veut tenter une typologie de ces réunions, on peut distinguer six domaines prédominants :

- les questions sanitaires, notamment médicales, initiées généralement par des établissements hospitaliers, des professeurs de médecine, des associations spécialisées,
- les questions locales, à la demande des élus locaux ou des associations d'élus,
- les questions d'environnement, sous l'impulsion des associations de protection de la nature,
- les questions internationales, à l'initiative des ambassades des Etats concernés et des associations, instituts et clubs de réflexion,
- enfin, les questions de société à la demande du monde associatif.

500 réunions de ce type ont eu lieu au Sénat dans les douze derniers mois.

Les problèmes administratifs et financiers liés à ces nouveaux modes d'action

Le caractère très évolutif de ce processus a placé les Questeurs devant des questions sans cesse nouvelles et les a obligés à des interventions successives dont il a fallu ensuite assurer l'harmonisation et la coordination.

Chargés de la gestion administrative et financière, les Questeurs ont été confrontés à deux types de préoccupations :

- la recherche d'un encadrement financier compatible avec les exigences budgétaires qu'ils ont à faire respecter et avec le contrôle de la gestion des fonds publics dont ils sont comptables,
- la définition de normes d'organisation susceptibles de concilier les nécessités définies par les organisateurs, avec les obligations inhérentes à la vie d'une assemblée parlementaire, et d'éviter que puisse être mise en jeu la responsabilité de l'institution pour des activités dont elle n'est pas maître d'oeuvre.

Les Questeurs ont progressivement établi un corps de doctrine reposant sur quelques principes simples qui peuvent être ensuite adaptés aux différents types de situation.

Le premier principe est que ce type d'initiatives ne doit être pris entièrement en charge par le Sénat que dans des cas exceptionnels.

La plus grande partie des manifestations qui viennent d'être énumérées impliquent des budgets considérables dont il ne peut être question de faire supporter le poids cumulé sur la dotation budgétaire dont le Sénat dispose pour son fonctionnement.

Dans les autres cas, le Sénat fait appel à des organisateurs extérieurs et fixe avec eux par convention, de manière limitative, l'engagement financier qui leur est consenti. Ce système a évidemment l'avantage de prémunir le Sénat contre le risque d'avoir à supporter les conséquences d'un dépassement du budget initial.

Le deuxième principe a trait à la nature même de cet engagement. Garants de l'orthodoxie financière et budgétaire, les Questeurs le subordonnent à deux conditions : d'une part, le respect d'un certain lien entre l'opération et le fonctionnement du Sénat auquel doit être consacré, en vertu de la loi, le budget qu'ils déterminent et qu'ils gèrent. D'autre part, le contrôle de l'utilisation des crédits alloués, à la fois par les services financiers internes et par la commission parlementaire spécialement chargée du contrôle des comptes budgétaires.

Le troisième principe, qui découle des précédents, admet la possibilité de recourir à des partenaires publics ou privés, à la condition toutefois que ceux-ci soient agréés par le Sénat et que l'ensemble du montage financier soit communiqué aux Questeurs.

Le quatrième principe laisse à la charge de l'organisateur choisi par le Sénat la réalisation de l'opération dans son ensemble, avec les risques qu'elle comporte. Il s'ensuit qu'il est responsable de toutes les prestations qui s'y rapportent et que celles fournies par les Services du Sénat doivent leur être remboursées. Il s'ensuit également qu'il lui revient de contracter tous les contrats d'assurance nécessaires et en fournir copie.

Le cinquième principe pose l'obligation faite aux organisateurs de se conformer aux normes d'accès et de circulation dans les lieux ainsi qu'à celles touchant la sécurité pour les personnes comme pour les locaux. De même, en cas d'installations et de structures spécifiques, celles-ci doivent être agréées par les services du Sénat.

Par rapport à ces lignes directrices, trois types d'activité appellent quelques commentaires particuliers :

- le Musée du Luxembourg,
- les autres expositions,
- les colloques.

La gestion d'un musée de niveau international requiert la collaboration de professionnels hautement qualifiés. La programmation d'expositions nécessitant des années de préparation exige que cette collaboration soit globale et de longue durée.

Pour rester dans l'esprit qui vient d'être décrit et désireux de s'affranchir de l'emprise des services du Ministère de la Culture, le Sénat a fait le choix de confier la programmation, l'organisation et le financement des expositions à une société spécialisée à qui a été délivrée une autorisation d'une durée de trois ans d'exploiter la partie du domaine public abritant les locaux du Musée et dont le Sénat assume l'entretien et la gestion. La forme juridique de cette autorisation ne nécessitait pas, comme pour un marché public ordinaire, le lancement d'un appel d'offres. Elle explique en revanche certaines conditions particulières : si la société ne supporte aucune des charges d'entretien et d'équipement des bâtiments du musée qui restent entièrement assumées par le Sénat, elle est astreinte en contrepartie au versement d'une redevance proportionnelle au montant des entrées du public aux expositions.

S'agissant des autres expositions organisées dans les jardins, leur accès doit rester gratuit puisqu'elles se déroulent dans des lieux ouverts au public. Néanmoins, l'autorisation est souvent donnée aux organisateurs de vendre des produits dérivés tels que catalogues ou ouvrages associés. Dans ce cas, l'obligation de paiement au Sénat d'une redevance sur les ventes est prévue, conformément au principe général valable pour l'ensemble des exploitations commerciales traditionnelles installées dans le Jardin du Luxembourg.

S'agissant enfin des colloques extérieurs accueillis dans les salles de conférences du Sénat, ils doivent satisfaire à un certain nombre d'exigences.

Le parrainage d'un Sénateur constitue le préalable à la réservation de la salle. L'objet de la manifestation, les intervenants, l'organisme demandeur, les conditions d'organisation sont soumis à un contrôle préalable. La liste des participants et le montant de leur participation doivent également être communiqués aux services du Sénat pour éviter des pratiques abusives dont le Sénat pourrait être considéré comme responsable. Enfin, une redevance d'utilisation de la salle doit être versée pour compenser les dépenses de personnel et de fonctionnement liées aux locaux concernés.

En dehors des réflexions de principe que peut susciter le choix par une assemblée parlementaire d'une telle politique qui connaît un réel succès, cette rapide analyse permet de conclure que les moyens administratifs et financiers retenus permettent sa mise en oeuvre dans de bonnes conditions, tout en respectant les normes qu'imposent aux assemblées parlementaires le respect de leur vocation.

M. Ian Harris, président, remercie l'orateur pour sa communication et invite les participants à lui poser des questions.

M. Sindiso Mfenyana (Afrique du Sud) estime que le Sénat français a beaucoup de chance de disposer de salles en nombre, lui permettant de recevoir de telles manifestations. Il remercie à cette occasion le Royaume – Uni pour avoir mis à disposition du Parlement sud-africain un espace à sa disposition, à proximité de son siège.

Il précise qu'en Afrique du Sud, de telles manifestations relèvent de la responsabilité du ministère des Arts et de la Culture. Le Sénat français ne s'accapare-t-il pas certaines des prérogatives dévolues normalement au ministère en charge de la Culture ? Il se déclare en outre étonné qu'il ne soit pas fait recours à la procédure de l'appel d'offres, s'agissant de concessions d'une durée de trois ans.

Il indique que le Parlement sud-africain avait envisagé avec enthousiasme d'inviter des auteurs. Mais il a fallu renoncer à cette idée, car il était difficile de sélectionner les auteurs sans en froisser aucun. Un type d'initiative culturelle est le parrainage par une commission, à partir d'un thème ayant un lien direct avec son activité.

S'agissant du parrainage par des entreprises, il explique que le Parlement ne peut entrer en contact avec elles en Afrique du Sud, du fait d'un possible conflit d'intérêts. Qu'en est-il en France ? Par quels moyens est-il possible de contourner cet obstacle ?

Mme Hélène Ponceau répond que les cinq salles de conférence ne sont pas toutes de même dimension. Parmi celles mises à la disposition d'événements culturels, seules deux sont spacieuses. Mais, surtout, elles ne sont nullement consacrées à cet usage exclusif, car elles accueillent également les réunions des structures et instances internes au Sénat. Il y a d'ailleurs parfois confrontation entre les besoins des commissions et l'utilisation des salles pour des initiatives extra – législatives. Des cas délicats doivent être arbitrés, parfois en décidant d'annuler des colloques extérieurs, car la priorité revient bien entendu aux activités législatives internes.

S'agissant des relations entre le Sénat et le ministère de la Culture, le principe français est celui de l'autonomie du Parlement, qui s'applique notamment au budget, aux bâtiments et aux dépendances. Ce sont des domaines dans lesquels le ministère ne peut absolument pas intervenir.

Le système d'exploitation du musée du Luxembourg est celui qui régit l'occupation temporaire du domaine public. Juridiquement, celui-ci n'est pas soumis au Code des marchés publics et l'autorité administrative dispose du libre choix dans la désignation de l'exploitant. La procédure retenue est donc conforme à la législation applicable, et d'ailleurs l'opérateur choisi donne toute satisfaction.

Pour les colloques, tout parlementaire peut parrainer des colloques. C'est une sorte de filtrage ; les demandes sont ensuite soumises à l'appréciation des Questeurs.

M. Alexey Tsaregorodsev (Douma d'Etat, Russie) demande s'il est vrai que les personnels parlementaires peuvent être appelés, en France, à participer à l'organisation de telles activités.

Mme Hélène Ponceau répond que le personnel parlementaire n'a pas à intervenir, dès lors que le Sénat confie par convention à l'organisateur le soin de prendre en charge l'ensemble de la préparation et de l'organisation. Mais on ne peut bien entendu pas s'arrêter là : dans le contrôle financier, la sécurité et d'autres domaines, le personnel parlementaire doit intervenir.

S'agissant des parlementaires qui parrainent un colloque, ceux-ci interviennent souvent au cours de leurs travaux.

M. Willem de Beaufort, (Seconde Chambre des Etats généraux des Pays – Bas) a écouté avec beaucoup d'attention la communication de Mme Hélène Ponceau. Celle-ci a posé des questions de principe. Il serait utile, à une autre occasion, de discuter de ces principes.

Quelle est la vocation du Parlement ? Il doit adopter des lois et contrôler le Gouvernement. Lorsqu'ils votent, les électeurs ne songent pas à des actions de concerts ou d'expositions. Néanmoins,

ces activités se développent dans les Parlements modernes. Soutenez-vous que cela ajoute à la légitimité d'un Parlement, dans son activité politique ? Ou bien cela sert-il à sa promotion en tant qu'institution ?

Mme Hélène Ponceau estime que là réside effectivement la grande question en débat. On ne peut pas encore y répondre aujourd'hui, car on ne dispose pas encore d'assez de recul pour en juger. Existe-t-il en effet une légitimité plus forte parce que ces activités existent et se développent ?

Elle cite pour mémoire la décision du Président du Sénat de prendre une initiative organisant une exposition de photographies sur les grilles du jardin du Luxembourg, qui borde le Sénat. Celui-ci a dit clairement que c'est un chemin nouveau vers le grand public, pour rapprocher les citoyens de leurs institutions par les moyens les plus divers.

M. Robert Myttenaere (Chambre des Représentants, Belgique) rappelle qu'en 1867 déjà, un politicien belge a évoqué les compétences du Parlement. La fonction législative n'arrivait qu'en cinquième position.

Le Parlement doit aussi être à l'écoute du citoyen. Si ce type d'initiatives permet à celui-ci d'avoir moins d'appréhension à l'égard de ses institutions, alors il est bon d'avoir ces activités accessoires. Il faut abandonner le stéréotype d'un Parlement au sommet de la pyramide institutionnelle. Ceux-ci connaissent aujourd'hui une phase d'érosion. Il faut donc y pallier, et voir jusqu'où ne pas aller.

Il existe des difficultés administratives d'un type nouveau et il faut voir quelles réponses y apporter. Il faut maintenir l'orthodoxie, tout en préservant la démarche.

M. Alain Delcamp (Sénat, France) considère que le lien politique entre les citoyens et les institutions a du mal à demeurer vivace. Il faut donc faire un effort pour que l'institution aille à son devant, par des moyens autres que les plus classiques ou que par le biais du débat politique.

L'exposition photographique « *le monde vu d'en haut* » a suscité des réactions chez le public, qui donnait lui-même l'explication du sens de cette manifestation culturelle.

Cela révèle des courants profonds de la société et intéresse des publics très larges. Une telle exposition évoque les thèmes que nous appartenons à une seule terre ; elle rappelle également l'idée de protection de la nature et de la terre. Il convient de souligner que les photographies, directement placées sur la rue, n'ont été que très rarement abîmées. Les gens s'approprient ainsi le sujet. L'institution ne se met pas en avant, mais aide le public à approcher le thème choisi.

M. Ian Harris, président évoque l'exposition Botticelli, qui vient de s'ouvrir au musée du Luxembourg à Paris à l'initiative du Sénat, et qui fait l'objet de la première page d'un magazine français qu'il vient de lire. Il demande quelles dispositions sont prises en matière de sécurité pour la protection de tels trésors. Cela ne représente-t-il pas un fardeau trop lourd pour l'institution ?

Mme Hélène Ponceau concède que les responsabilités et les coûts d'assurance sont considérables. C'est pourquoi le niveau de sécurité est particulièrement élevé. Une réflexion approfondie a précédé la détermination de la formule retenue. Ainsi, la société exploitante a accepté d'assumer entièrement la charge et les responsabilités inhérentes, la conservation et la prise en charge des contrats d'assurance. De ce fait, la responsabilité du Sénat est déchargée.

Cependant, ces dispositions ne sont valables qu'autant que le musée est ouvert au public. Dès lors qu'il ferme ses portes, le dispositif de sécurité du Sénat est tenu de prendre le relais. Il n'y a pas pour cela de coût supplémentaire d'exploitation, car le dispositif est connecté au système de sécurité du Sénat. Les fonctionnaires se posent cependant la question de savoir ce qu'il adviendrait si une alarme était défailante. Quelle serait alors la responsabilité du Sénat ? Elle espère qu'un tel incident ne se produira pas et qu'il n'y aura pas lieu de répondre à cette question.

M. Ian Harris, président, remercie Mme Hélène Ponceau pour sa contribution, ainsi que tous les intervenants dans les trois débats de cet après-midi. Il demande aux participants de réfléchir à des nouveaux sujets de débats et thèmes de communication pour la prochaine session, et les invite à faire part de leurs propositions aux co-secrétaires.

Il rappelle aux membres que les candidatures pour l'élection au Comité exécutif doivent être déposées au plus tard demain jeudi à 11 heures.

La prochaine réunion débutera demain à 9 heures 30, avec l'exposé de M. Martin Chungong sur les récentes activités de l'UIP et le deuxième débat thématique.

La séance est levée à 17 heures 40.

Troisième séance, jeudi 2 octobre 2003 à 9 heures 30.
--

1. – Remarques préliminaires :

M. Ian Harris, président souhaite la bienvenue aux participants à cette troisième séance de la réunion de Genève. Il rappelle aux membres que l'heure limite pour le dépôt des candidatures au comité exécutif est fixée à ce matin, 11 heures.

Il attire également l'attention des membres sur une proposition du Comité exécutif, qui est actuellement en distribution, et qui vise à accroître de deux le nombre des membres composant le Comité exécutif. En conséquence, et si cette proposition est acceptée, lors de la prochaine session de l'Association il sera procédé à l'élection de trois membres du Comité exécutif. Un autre amendement, rédactionnel, est également proposé. Enfin, une troisième proposition vise les membres du Comité exécutif qui ne participent pas à ses réunions.

Il invite ensuite Mme Hélène Ponceau, vice-présidente, à assurer la présidence.

2. – Présentation de M. Martin Chungong, secrétaire de l'Union interparlementaire, sur les récentes activités de l'UIP.

Mme Hélène Ponceau, présidente de séance remercie M. Martin Chungong pour sa participation à cette réunion, en sa qualité de représentant de l'UIP. Elle rappelle aux participants le récent échange de vues qui s'est déroulé entre le président de l'Association et le Comité exécutif de l'Union interparlementaire. Elle se réjouit de l'étroitesse des relations entre les deux structures.

M. Martin Chungong (UIP) se réjouit également de la possibilité qui lui est offerte de s'adresser à l'ASGP lors des sessions. Il félicite la vice-présidente pour son élection et présente sa nouvelle collègue au sein du secrétariat de l'UIP, Mme Nora Babbage. Il annonce qu'il va présenter certaines activités de l'Union. Il s'est déjà exprimé récemment devant l'Association sur les droits de l'homme et relève que ce point figure à l'ordre du jour de la présente réunion de l'ASGP. Il demande que des informations lui soient communiquées, afin que l'UIP mette à jour, au travers d'un questionnaire, un répertoire des Parlements.

Il rappelle la présentation de M. Ian Harris devant le Comité exécutif de l'Union interparlementaire, après sa visite au secrétariat de l'Union la semaine dernière. Il est convaincu de l'intérêt du nouveau président de l'ASGP pour des relations étroites avec l'UIP. L'intérêt du secrétaire général de l'UIP est également toujours aussi fort pour le développement de la coopération avec l'Association. Le Comité exécutif de l'UIP a été particulièrement satisfait de la présentation de M. Harris. C'est la première fois que le président de l'ASGP s'est adressé au Comité exécutif de l'UIP ; celui-ci souhaite que cela devienne une pratique régulièrement inscrite à son ordre du jour. Le Comité exécutif de l'Union a pris un certain nombre de décisions au sujet des affiliations, au cours de cette réunion. Ainsi, le Parlement de Bahrain vient d'être admis en qualité de membre de l'Union. Malheureusement, les Parlements de Guinée-Bissau, d'Iraq et des Etats-Unis d'Amérique ont vu leur affiliation suspendue.

M. Martin Chungong rappelle la prochaine inauguration de la maison des Parlements, demain. Le président et le secrétaire général de l'UIP seraient très heureux de la présence, à cette occasion, des membres de l'Association. La possibilité d'une nouvelle réunion des présidents des Parlements, dans le prolongement de la réunion de New York, a été discutée. Une commission préparatoire se tiendra au début de 2004. L'objectif d'une telle conférence serait de déterminer quels progrès ont été accomplis dans le domaine de la coopération depuis la dernière réunion de ce type, ainsi que dans la mise en œuvre des objectifs de la « Conférence du millénaire ». Le président de l'ASGP a pensé qu'une conférence parallèle à celle-ci pourrait se tenir en 2005.

Les réformes adoptées à Santiago du Chili ont été mises en œuvre. Les commissions permanentes se sont réunies au cours de la session plénière pour examiner un rapport et des propositions de résolution.

Sur un point, ayant trait au budget de l'UIP pour 2004, celui-ci a été adopté en légère croissance, malgré certaines contraintes. Le Comité exécutif de l'UIP a salué les efforts du secrétaire général pour contrôler et maintenir les dépenses.

M. Martin Chungong fait référence au travail effectué pour promouvoir les institutions représentatives. La coopération technique avec les pays, afin d'y développer la démocratie, s'est développée ; il souligne à ce propos la contribution des membres de l'ASGP. Il a ainsi été possible de développer des projets en Albanie, en Uruguay, au Kosovo, etc.

Au Kosovo, un système de gestion de l'information a été établi, afin de rendre les documents parlementaires accessibles au public. En Albanie, des améliorations en matière de procédure parlementaire ont été réalisées et le pays a été aidé dans ses efforts pour se rapprocher de l'acquis communautaire.

Au Rwanda, une assistance a été procurée, conformément aux accords constitutionnels. Des consultants ont récemment été envoyés, et il remercie à ce sujet le Sénat français pour la mise à disposition d'un fonctionnaire en tant que conseiller sur la Constitution. Le Président de l'Assemblée nationale a été particulièrement reconnaissant. Il s'est quelque peu préoccupé de la définition du terme de son mandat dans la Constitution ; grâce à l'avis donné, il a été possible de retirer cet élément du projet de Constitution.

Il demande la poursuite de l'assistance, de la part des membres de l'Association. Il relève que plusieurs secrétaires généraux présents dans la salle lui ont fourni un appui, et les en remercie.

Dans les prochains jours, des projets additionnels seront annoncés pour le Sri Lanka. Le Parlement, qui avait été dissous en 1999, a été rétabli en 2002 ; il espère qu'un travail pourra être fait pour l'assister dans son fonctionnement.

Un projet a été mis en œuvre au Nigeria, avec un financement de 8,6 millions d'euro. C'est le projet le plus important jamais développé par l'UIP.

Un certain nombre de points ont été entendus, lors des discussions avec le président de l'Association ; par exemple, le travail pour établir une base de données accessible en ligne sur les méthodes de fonctionnement des parlements. Il a également été convenu que les membres seraient invités à trouver l'information sur les études engagées. En outre, la question de la synergie des méthodes de travail a été discutée. Il y a beaucoup d'espoir placé dans la coopération avec l'Association, de la part de l'Union interparlementaire. Il se déclare satisfait de voir que la réciproque est également vraie, de la part de l'ASGP. Il a relevé à ce sujet la mise à l'ordre du jour de l'Association de la question du traitement des droits de l'homme par les Parlements.

Le président de l'ASGP a fait mention devant le Comité exécutif de l'UIP de la possibilité de discussions sur la parité dans le travail. Il espère que la coopération pourra se poursuivre sur cela, comme sur d'autres sujets, afin que le travail puisse être conduit d'une façon rationnelle.

La question du site Internet de l'Association a été évoquée. Celui-ci est hébergé par l'UIP, et il regrette qu'il ne soit pas à jour. Il se réjouit de l'offre de M. Ian Harris de permettre la mise à jour de ce site. C'est un travail technique, qui pourrait être pris en charge par rotation. Le contenu du site relève de la responsabilité de l'ASGP, en consultation avec l'UIP.

Il aborde ensuite la publication de la revue « Informations constitutionnelles et parlementaires ». Cette question a été mentionnée par M. Ian Harris devant le Comité exécutif de l'UIP, et il a été entendu qu'elle devrait être modernisée. Il envisage la publication d'extraits sur Internet. Les utilisateurs pourraient télécharger des copies, au lieu de solliciter le secrétariat pour leur fournir des documents papier. Cette question relève de l'ASGP, mais toute suggestion à ce sujet sera la bienvenue.

Un registre d'experts a été établi. Ceux-ci ont été définis grâce à l'aide de l'ASGP, ce qui se poursuivra. M. Martin Chungong fait état de la volonté de l'UIP de renforcer et de développer ce fichier.

Un autre sujet évoqué entre le président de l'ASGP et le secrétariat de l'Union a porté sur le réseau électronique reliant les deux institutions. De nombreuses demandes d'information sont reçues par le secrétariat de l'UIP, dont il ne peut assurer la prise en charge. Il est ainsi souvent nécessaire de présenter des demandes à certains secrétaires généraux, pris individuellement. Il espère qu'il sera en conséquence possible d'établir un réseau, de façon à ce que ces questions soient adressées aux membres pertinents de l'Association. Cela permettra de créer un moyen utile d'échanges d'information, qui sera particulièrement utile pour collecter et diffuser l'information.

Mme Hélène Ponceau, présidente de séance remercie M. Martin Chungong et salue la coopération entre l'UIP et l'Association. Celle-ci est essentielle pour le futur de l'ASGP. Elle relève que le débat sur les droits de l'homme démontre la synergie possible entre les deux institutions. Elle remercie M. Chungong pour le soutien que l'UIP a donné sur plusieurs projets et l'appui à des secrétaires généraux, et invite les membres à lui poser des questions.

M. Mamadou Santara (Mali) remercie M. Martin Chungong. Il est habitué à entendre d'excellentes communications de sa part. Il demande comment l'ASGP pourrait mieux contribuer à la mise à jour du fichier d'experts. Il pense qu'un forum d'échanges d'information sur le droit constitutionnel pourrait être utile à de nombreux parlements. Il espère que l'Association pourrait être informée de la meilleure façon d'utiliser ce fichier d'experts. Cela est particulièrement utile pour les pays du Sud. Il relève l'importante contribution de certains membres, parmi lesquels M. Robert Myttenaere, de Belgique.

M. Martin Chungong souligne qu'il s'agit là de questions importantes. Les moyens d'expertise sont définis, soit grâce à l'utilisation du fichier d'experts, soit à partir de coopérations antérieures. Une autre approche qui a été privilégiée a été d'approcher quelques secrétaires généraux et de leur demander de désigner des personnes compétentes. Mais le registre d'experts a été élaboré partiellement à partir d'un questionnaire demandant si des personnes étaient intéressées dans un tel travail. Dans quelle mesure l'ASGP pourrait contribuer à ce développement ? M. Martin Chungong s'engage à remettre au président de l'Association un modèle de questionnaire à remplir, non seulement par les secrétaires généraux eux-mêmes, mais également par toute autre personne qui pourrait contribuer à l'assistance dans les pays en développement. Le réseau électronique entre les membres et le secrétariat est très utile. Ce réseau pourrait être employé pour demander à des experts de contribuer à des missions sur le terrain.

M. Yogendra Narain (Rajya Sabha, Inde) remercie M. Chungong. Il lui demande comment l'ASGP pourrait jouer un rôle pour développer une synergie entre les politiciens, représentés par l'UIP, et ceux qui mettent en œuvre les décisions, représentés par l'ASGP. Il demande comment il serait possible de garantir que les décisions seront mises en œuvre. Il pense qu'une coopération renforcée entre les deux institutions permettrait d'avancer dans ce domaine.

M. Martin Chungong reconnaît l'importance de cette question. Les secrétaires généraux sont les personnes clé dans les Parlements, qui sont en mesure de surveiller les développements au sein de l'UIP et de mettre en œuvre les décisions. Chaque Parlement a une personne en charge de l'exécution des décisions prises au sein de l'Union interparlementaire. Cela devrait être les secrétaires généraux, mais ce n'est habituellement pas le cas. Il demande aux secrétaires généraux de surveiller le lien entre l'UIP et divers parlements, ce qui est un domaine qui pourrait faire l'objet d'améliorations.

M. Everhard Voss (Bundestag, Allemagne) indique que le Bundestag reçoit de nombreuses demandes de visites de parlementaires. Ils précisent ce qu'ils souhaitent faire. Il est tenté de donner satisfaction autant que possible. Le problème est que certains souhaitent venir lorsque le Bundestag ne tient pas séance. De ce fait, le programme repose pour l'essentiel sur les fonctionnaires du Parlement. Il demande quelle sorte de coopération était disponible dans de tels cas. Il demande quelle est la situation actuelle au regard des Etats-Unis d'Amérique et de leur affiliation à l'UIP.

M. Martin Chungong souhaite répondre tout d'abord à la seconde question évoquée. Les USA n'ont pas réglé leur cotisation depuis plusieurs années. Leur affiliation devait être suspendue au cours de la présente 109^{ème} Assemblée de l'Union. Ils ne seraient pas exclus pour autant, ce qui leur permettra de nous rejoindre comme membre à part entière. Les derniers contacts entre l'UIP et le Congrès des Etats-Unis n'ont pas été couronnés de succès. Cette question a été débattue longuement au sein du Comité exécutif de l'UIP, qui a considéré que ces contacts devraient être poursuivis à tous les niveaux. Des lettres ont été adressées par les présidents de plusieurs parlements membres de l'UIP aux présidents des deux Chambres du Congrès. Le président de l'UIP doit se rendre pour sa part à Washington. Il espère avoir le soutien de l'Ambassade du Chili. Mais rien de cela n'affecte les finances de l'UIP, parce que celles-ci ne sont pas dépendantes de la contribution des Etats-Unis.

S'agissant des visites à Berlin, il est très difficile d'expliquer que toutes les demandes ne doivent pas nécessairement être honorées. La seule chose que l'UIP puisse faire est de faciliter la coopération en encourageant les parlements à définir la meilleure période.

M. Arie Hahn (Israël) estime que l'UIP a besoin des Etats-Unis, et que c'est une grave erreur d'avoir suspendu leur affiliation.

M. Martin Chungong reconnaît que l'UIP a besoin de la participation des Etats-Unis d'Amérique. C'est pourquoi il a pris la précaution de déclarer que la suspension a été prononcée sur la seule base de la non-participation et de la non-contribution au budget de l'Union. Il a compris que le Congrès ne serait pas surpris d'une telle décision. Il espère que le Congrès va prochainement revenir. Le Congrès est en effet intéressé au travail de soutien à la démocratie parlementaire et aux droits de l'homme dans le monde.

M. Arie Hahn (Israël) demande s'il est possible de « suspendre la suspension ».

M. Claude Djankaki (Benin) évoque le registre d'experts et sa mise à jour. Les personnes répondent en leur nom propre et peuvent ne pas être en mesure de fournir l'information en temps voulu. De ce fait, l'information disponible dans le registre risque de ne pas être à jour.

M. Martin Chungong déclare qu'il s'agit de mettre à jour ce fichier d'experts. Il relève qu'il s'agit seulement d'une indication du champ d'expertise et qu'il s'agit de prendre un premier contact. C'est un moyen d'avoir une vue d'ensemble des compétences.

Mme Hélène Ponceau, présidente de séance remercie M. Martin Chungong.

M. Ian Harris, président reprend la présidence des travaux de la réunion.

M. Ian Harris, président remercie M. Martin Chungong pour son intervention. Il donne ensuite la parole à M. Robert Myttenaere (Chambre des Représentants, Belgique), qui introduira le débat thématique sur « Parlements et transfert de souveraineté ».

3. - Débat sur le thème : *Parlements et transfert de souveraineté.*

M. Robert Myttenaere fait la présentation suivante :

1. INTRODUCTION

A partir de 1970, la réforme de l'Etat fait de la Belgique un Etat fédéral moyennant plusieurs révisions de la Constitution. A côté du parlement bicaméral national, 5 assemblées se voient, par phases successives, conférer de nouvelles attributions.

D'abord formés d'élus indirects, les conseils régionaux sont depuis 1995 composés d'élus directs.

Cette révision modifie profondément le paysage institutionnel de la Belgique.

L'objet premier est de transformer la Belgique en Etat fédéral mais le constituant a mis à profit cette révision pour redéfinir le statut de certaines autorités entraînant une modification de l'agencement des rapports entre les pouvoirs.

La réforme débouche sur une nouvelle esquisse du bicamérisme. La Chambre voit son rôle renforcé par rapport au Sénat.

S'ajoute, un renforcement du pouvoir exécutif, sans oublier les effets de l'approfondissement de la fédéralisation et l'extension des compétences des instances internationales.

2. Le Parlement amputé par l'exécutif, par le bas et par le haut,

Le recentrage des institutions sur la Chambre va de pair avec une limitation de son pouvoir tant à l'égard des institutions fédérées et européennes que par rapport au pouvoir exécutif.

2.1. L'érosion par l'exécutif

Depuis la seconde guerre mondiale, le parlement a progressivement perdu de son influence au bénéfice de l'exécutif. L'exécutif est devenu le moteur de l'activité législative et il dispose en outre d'une maîtrise sur les partis qui le soutiennent grâce à la discipline majoritaire. Comme les autres démocraties européennes, la Belgique a vu basculer le centre de gravité du pouvoir vers l'exécutif et, partant, vers les partis politiques.

2.2. L'amputation par le bas

2.2.1. Répartition des compétences

Le niveau fédéral :

- La constitution et la législation institutionnelle, la défense, la sécurité sociale, la justice et partant la législation civile, commerciale, pénale...

Le niveau communautaire :

- L'enseignement, la culture, l'audiovisuel...

Le niveau régional :

- L'aménagement du territoire, l'agriculture, l'environnement, l'économie régionale.

Il s'agit de compétences parallèles. Ces niveaux de pouvoir se situent sur un pied d'égalité. Cette autonomie est assortie de mécanismes de coopération

Des tensions peuvent naître entre les différents niveaux de pouvoir en raison de contestations à propos de compétences ou à cause d'intérêts contradictoires, même si le principe de base de l'Etat fédéral est la « loyauté fédérale ».

Un certain nombre d'organes existent au niveau des exécutifs (accords de coopération, obligation d'information, etc.).

2.2.2. Résolution des conflits

- Conflits de compétences

- prévention : grâce aux avis au Conseil d'Etat
- règlement : la Cour d'arbitrage peut annuler les normes juridiques.

- Conflits d'intérêt

Même si, dans la mise en œuvre de sa politique, un niveau de pouvoir respecte les limites de ses compétences, il est possible que les intérêts d'autres niveaux soient mis à mal. Les conflits d'intérêt ont un caractère politique. Ils sont dès lors réglés par la voie du dialogue.

Comment les résoudre entre parlements :

- Dans une motion adoptée par $\frac{3}{4}$ des voix, une assemblée peut estimer qu'une initiative législative d'une autre assemblée nuit gravement à ses intérêts. Cette motion suspend l'examen du texte contesté pendant 60 jours. Si aucune solution n'est trouvée, le Sénat doit rendre un avis dans les 30 jours au comité de concertation (composé de représentants des divers exécutifs) qui décide dans les 30 jours.

2.2.3. La Conférence des 7 présidents

Il s'agit d'une structure informelle. Un échange de vues a lieu tous les trimestres concernant des matières nécessitant une approche plus ou moins uniforme, par exemple les incompatibilités entre le mandat parlementaire et certaines autres fonctions, le contrôle des communications gouvernementales, le contrôle des dépenses électorales, la personnalité juridique des assemblées... Ces réunions sont précédées de rencontres entre les 7 secrétaires généraux.

2.3. Amputation par le haut

L'Europe (surtout l'Union européenne même si d'autres organisations telles que le Conseil de l'Europe influencent la prise de décision), s'impose de plus en plus comme une instance légiférante ou jurisprudentielle devant laquelle le Parlement n'a qu'à s'incliner.

Les parlements nationaux n'ont qu'un impact très modeste sur le contenu de la législation européenne. Ils sont, à cet égard, devenus des «policy-influencing legislatures». Certes, depuis le Traité de Maastricht, les parlements sont encouragés à s'impliquer davantage dans les activités européennes. De même, divers parlements ont mis en place des mécanismes de contrôle et d'information.

L'impact grandissant de la réglementation européenne, ronge sensiblement la fonction normative des états membres et partant de leurs parlements. On estime à quelque 40 %, les lois transposant les directives européennes. En outre, la pression jurisprudentielle de la Cour des droits de l'homme et de la Cour de Justice des communautés européennes, a, à plus d'une reprise contraint le législateur national à modifier la législation interne.

Comme je l'évoquais d'entrée, on ne peut ignorer l'insertion de nos Etats dans l'ordre international dont les décisions échappent en tout ou partie aux instances parlementaires nationales.

Toujours est-il que les parlements peuvent influencer les membres du Conseil des Ministres européen (à savoir les ministres nationaux par le biais de leurs « commissions des affaires européennes »). Mais, cela nécessite que les parlements soient informés et puissent demander des comptes à leur gouvernement au sujet de son vote au sein du Conseil qui, depuis peu est rendu public, lorsqu'il s'agit de décisions à caractère législatif.

Le parlement belge, même si son attitude généralement « pro-européenne », ne le conduit pas à une attitude très critique à l'égard de la construction européenne a, depuis 1985 mis en place un

comité « mega mixte » puisqu'il réunit 10 députés, 10 sénateurs et 10 membres belges du Parlement européen.

Ce comité, lieu privilégié d'échanges d'information, entend le Premier ministre le ministre des Affaires étrangères, avant et après chaque Sommet européen, adopte des résolutions sur toute matière communautaire et les soumet directement à la séance plénière et analyse certaines propositions de directives européennes à l'intention des commissions permanentes

3. Réinventer l'espace politique par un sursaut parlementaire

Le parlement, conscient d'une perte de crédibilité auprès de l'opinion, a redynamisé un instrument de contrôle politique jusqu'alors peu exploité : l'enquête parlementaire.

Elle porte tant sur des questions de dysfonctionnement de certaines institutions que des problèmes économiques, humains, internationaux, environnementaux ou du passé colonial. Une des innovations est l'utilisation intensive de la publicité des débats entre autres par la transmission en direct à la télévision de l'audition des témoins.

La scène du débat politique se déplace de l'enceinte parlementaire vers l'espace médiatique.

C'est probablement une manière pas toujours sans danger de dérapages, de restaurer une légitimité érodée et contestée.

Le régime parlementaire s'est donc profondément transformé. La nouvelle configuration des institutions traduit en droit une réalité déjà ancienne : la prépondérance des exécutifs tant au niveau des Régions et de l'Etat nation qu'au plan européen et international.

Au plan national, les exécutifs sont dominés par les partis, au plan européen subsiste malgré des avancées, un « déficit démocratique » puisque le Parlement européen ne dispose pas de la totalité des compétences parlementaires et que les assemblées nationales n'ont plus qu'une emprise partielle sur leurs gouvernements se prononçant dans les « brumes » de Bruxelles.

Certes, les tentatives de remodelages institutionnels belges tendent à rapprocher le citoyen des centres de décisions mais recentrer la vie politique sur les enjeux de la démocratie par une revitalisation du parlement en rationalisant la prise de décision et en époussetant les modes de fonctionnement souvent obsolètes, est une nécessité vitale.

M. Ian Harris, président remercie M. Robert Myttenaere pour sa présentation et invite les participants à intervenir dans le débat.

Mme Maria-Valeria Agostini (Sénat, Italie) rappelle qu'elle avait proposé ce thème de débat, à l'occasion de la session de Santiago du Chili, en avril dernier. Cette question est très importante pour les Etats membres de l'Union européenne, au moment où le projet de Constitution de l'Union doit précisément définir le rôle des Parlements nationaux. C'est ainsi que doit être notamment prévue la mise en place d'un nouveau système d'alerte précoce à leur profit, qui leur permettrait d'obtenir une motivation ou une révision des propositions de la Commission (l'organisme qui a le droit d'initiative).

L'intégration européenne et la préparation d'un nouveau texte fondateur conduit les fonctionnaires des Parlements européens à se rencontrer de plus en plus souvent, pour discuter la

meilleure manière de s'organiser ; la diplomatie parlementaire devrait connaître à cet égard une nouvelle croissance.

Cependant, il est clair que le thème retenu pour le débat d'aujourd'hui n'est pas seulement européen. C'est pourquoi il serait particulièrement souhaitable de connaître les expériences des autres régions du monde.

Il existe une forte tendance, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, à créer de nouvelles organisations internationales, ce qui affaiblit les Parlements nationaux. Face à ces transferts de souveraineté décidés par les gouvernements, les Parlements nationaux doivent faire face à un changement de rôle, qui les conduit à moins légiférer et à accroître leurs prérogatives de contrôle.

Celles-ci passent par un accroissement des pouvoirs de contrôle des commissions, et par le développement de la pratique des résolutions transmises par le Parlement au Gouvernement dans les domaines de compétence transférés à l'échelon supranational. Il s'agit ainsi de privilégier la connaissance des sujets, et de développer les synergies entre questions internes, européennes et internationales.

A cet égard, les Parlements des Etats membres de l'Union européenne ont des approches différentes selon les pays. En Italie, on a créé dans chaque Chambre des commissions des affaires européennes à côté de la commission des affaires étrangères, tout en permettant à chaque commission d'adresser au Gouvernement des résolutions dans les matières relevant de leur domaine de compétence. Cette dernière expérience n'est pas très satisfaisante, car dans la pratique de nombreuses résolutions sont adoptées trop tard pour pouvoir avoir une quelconque influence sur la position du Gouvernement dans l'élaboration des normes communautaires.

C'est à partir de ces considérations que le Sénat italien vient d'approuver très récemment une réforme, qui sera appliquée à partir de la semaine prochaine. Elle comporte deux volets principaux. Tout d'abord, la commission des affaires européennes se voit attribuer un rôle de filtrage. Dorénavant, elle devra donner un avis sur tous les amendements qui peuvent avoir une conséquence sur la compatibilité européenne des lois nationales. Par ailleurs, on a procédé à une modification de sa composition. Désormais, la commission des affaires européennes sera composée de deux membres appartenant à chacune des autres commissions permanentes ; ainsi toutes les commissions y seront représentées en tant que telles. On a ainsi cherché à conjuguer la connaissance des matières propres aux commissions permanentes à la sensibilité à la problématique européenne. Cela devrait permettre certainement d'accroître l'efficacité du contrôle parlementaire sur le Gouvernement.

Il s'agit toutefois d'une matière en évolution, dont l'autre volet est la coopération des Parlements afin d'exercer un contrôle collectif sur les organes exécutifs. Ce sera l'un des thèmes abordés lors de la prochaine Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) qui se tiendra à Rome les 6 et 7 octobre prochains.¹⁷

4. – Election d'un membre au Comité exécutif :

M. Ian Harris, président remercie l'intervenante. Il signale que l'heure limite pour le dépôt des candidatures au poste vacant du Comité exécutif est désormais expiré. Une seule candidature a été

¹⁷ Le premier point à l'ordre du jour de la réunion de la COSAC de Rome fut : « le projet de traité constitutionnel européen entre la Convention et la Conférence intergouvernementale : questions de méthode et de fond, notamment en ce qui concerne le rôle des Parlements de l'Union européenne ». Se reporter sur ce sujet au site Internet de la COSAC <http://www.cosac.org/fr/base/index.html> (NDLR)

reçue par le Bureau de l'Association. Il s'agit de celle de M. G.C. Malhotra, secrétaire général du Lok Sabha de l'Inde, soutenue par

M. Alexey Tzaregorodsev, de la Douma de Russie. Conformément au Règlement de l'ASGP, M. G.C. Malhotra est donc déclaré élu, ce dont le président le félicite vivement.

M. G.C. Malhotra se lève et est applaudi par les participants. Il remercie les membres pour leur confiance et les assure qu'il cherchera à contribuer le plus utilement possible au fonctionnement et à l'action de l'Association.

M. Ian Harris, président donne ensuite la parole dans le débat à M. Yogendra Narain, du Rajya Sabha de l'Inde.

5 – Contribution de M. Yogendra Narain (Rajya Sabha, Inde)

Les transferts et les dilutions de souveraineté ont fait l'objet de discussions dans les Parlements depuis des décennies. Cela s'est renforcé depuis la fin de la guerre froide et l'émergence de nombreux organes mondiaux, tels que les Nations Unies et de nombreuses autres organisations internationales, dont les politiques ont eu des incidences fortes sur la définition des lois et la détermination des législations dans de nombreux pays. La libéralisation économique et les ajustements structurels, ainsi que le processus croissant d'intégration et de mondialisation qui découlent de l'augmentation des contacts entre les peuples à travers le globe, l'émergence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour mettre en œuvre les accords entre gouvernements nationaux, la dominance des marchés et la diminution du rôle de l'Etat dans de nombreux secteurs vitaux de la vie sociale, ont créé des conditions nouvelles qui contribuent à leur tour à l'érosion de l'autorité du Parlement dans la plupart des pays. Dans le contexte des efforts pour créer l'Union européenne et une Constitution pour les Etats-membres de l'Union, il a été recommandé que la souveraineté des Parlements soit réduite dans l'intérêt de l'organisation supranationale. De même, les conditions qui accompagnent les prêts des organismes financiers mondiaux, comme le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale portent également atteinte dans une certaine mesure à la souveraineté de l'Etat qui bénéficie du prêt.

Il est un fait que les changements dans la législation et les politiques de nombreux Etats ont été l'aboutissement d'accords multilatéraux qui lient les Etats nationaux et obligent les Parlements à examiner et adopter une législation particulière en accord avec les objectifs et les principes de ces accords. Les règles qui fondent l'OMC dans des domaines nouveaux, tels la banque et l'assurance, ou les droits de la propriété intellectuelle ont créé une visée sans précédent et des occasions pour l'intervention de cette organisation, pour définir des politiques intérieures impliquant certains transferts de souveraineté des Parlements.

Déjà à l'intérieur de la sphère de compétence des gouvernements nationaux, du fait des politiques de libéralisation, un nouveau phénomène d'autorités de régulation a émergé et assume un pouvoir par lequel des décisions vitales sont prises sans l'approbation du Parlement. Les actions de telles autorités vont au-delà des pouvoirs du Parlement et, d'une certaine façon, limitent encore la souveraineté des organes de représentation du peuple. Cependant, en Inde, la Cour suprême a récemment rendu un arrêt à portée historique, dont le dispositif a exigé l'assentiment du Parlement avant le désengagement des intérêts publics du secteur des compagnies pétrolières. Dès lors qu'auparavant ces compagnies avaient été nationalisées par une loi du Parlement, la Cour a jugé que la révision d'une telle décision requerrait à son tour l'accord du Parlement. Il y a le sentiment qu'alors que

les quantum et la qualité de l'intervention publique sont réduits, le rôle du Parlement dans l'investigation et le contrôle des fonctions du Gouvernement recule à son tour. Dans la situation économique émergente, marquée par une intégration mondialiste plus forte, le rôle du Parlement est, de ce fait, redéfini et en évolution.

Traitant de la question du transfert de souveraineté, un point qui mérite également attention est la tendance aux transferts de compétence et la décentralisation de l'autorité et du pouvoir du Parlement aux instances locales. Cela a été accompli par les 72^{ème} et 74^{ème} amendements constitutionnels de 1992. Ces deux modifications constitutionnelles ont ajouté les chapitres IX et X A qui traitent des *panchayats*, des organes locaux à l'échelon du village, du district et des municipalités. Tandis qu'il est important de comprendre que la décentralisation est la tendance à la mode de l'époque, il faut également voir que dans une certaine mesure ceci contribue aussi au transfert de compétences par le Parlement. Il a toujours été accepté que la décentralisation, dans le cadre de la Constitution et en accord avec le principe d'unité et d'intégrité d'un pays donné est une étape souhaitable pour une participation effective du peuple aux organes des échelons inférieurs de décision. Le transfert de souveraineté ou d'autorité à des organes élus à des échelons locaux souligne fortement l'importance de la participation démocratique à l'échelon le plus bas. Un tel transfert de pouvoir, qui est conduit au travers du processus de décentralisation, approfondit en pratique la démocratie et les organes démocratiquement élus. En Inde, de par la Constitution, la question de la décentralisation du pouvoir au profit des échelons les plus proches de la population s'est accompagnée d'une garantie constitutionnelle que 33% des sièges sont réservés à des femmes.

Défendre la souveraineté du Parlement dans un monde en transformation rapide, où des forces économiques puissantes et en compétition redessinent l'ordre mondial à leur avantage, est devenu excessivement difficile. Dans le scénario émergent le rôle du Parlement est compris comme celui d'un organe devant faciliter la pleine floraison des potentialités, pour une croissance économique sans entrave. Le peuple a confiance dans le Parlement et espère que son autorité est protégée pour améliorer leurs conditions de vie.

M. Claude Djankaki (Bénin) relève que les problèmes liés aux transferts de souveraineté et de compétence sont si imprévisibles que le législateur, qui parfois est un piètre juriste, a des difficultés à les appréhender. Au Bénin, après une décennie de pratique à l'Assemblée nationale du Règlement, nous constatons que celui-ci est dépassé par la dynamique et la pratique de l'évolution de l'institution. Si le contrôle parlementaire des commissions d'enquête a un rôle comparable à celui d'un juge d'instruction, au Bénin ce type de contrôle n'a pas d'issue.

Mme Hélène Ponceau (Sénat, France) considère qu'en France, l'importance qualitative des limitations de compétence est considérable. Pour 100 lois de droit interne, le Parlement ratifie 100 traités internationaux, alors que 300 nouveaux textes européens deviennent applicables. Les domaines de compétence de l'Union européenne s'élargissent régulièrement et touchent désormais les secteurs les plus divers dans chaque pays. Avec le projet de Constitution de l'Union européenne, les Etats membres demeurent certes souverains, mais également l'Union crée ses propres normes que les Parlements nationaux ne peuvent repousser. Le droit communautaire a ainsi une primauté sur celui des Etats membres.

Par ailleurs, il est aisé d'observer la montée du parlementarisme dans les organisations internationales, pour contrôler l'action des exécutifs. C'est incontestable au niveau de l'Union européenne, avec le Parlement européen. Celui-ci est élu au suffrage universel direct ; il dispose de compétences législatives, budgétaire, et d'un pouvoir de contrôle. Cela se retrouve également dans d'autres instances supra ou internationales, quoique probablement d'une manière moins avancée.

Un autre phénomène est la montée des juridictions internationales, également surtout au niveau européen (Cour de Justice de la Communauté européenne, Cour Européenne des Droits de l'Homme), mais aussi au niveau mondial (Organisation Mondiale du Commerce). Ce sont également de nouvelles formes de contraintes, qui aboutissent à un transfert progressif du niveau national au plan international.

M. Samuel Waweru Ndindiri (Assemblée nationale, Kenya) remercie M. Robert Myttenaere pour sa présentation. Il relève que, dans son pays, la tendance est plutôt opposée ; l'exécutif dévolue désormais des compétences nouvelles aux Parlements nationaux. C'est une évolution générale de la région en Afrique, qui illustre la lutte entre l'exécutif et les Parlements.

Lorsqu'en 1975, le Parlement kenyan avait créé une commission afin de renforcer son administration propre, le directeur de l'administration publique avait été invité à faire part de son expérience. Sa réaction avait été particulièrement arrogante, alors que les parlementaires voulaient simplement avoir un droit de regard sur le recrutement de leur propre personnel.

Dans les années 1990, le Parlement a encore conquis de nouvelles compétences.

M. Roger Sands (Chambre des Communes, Royaume – Uni) déclare qu'à bien des égards, l'évolution du Royaume – Uni a suivi le cas de la Belgique vis-à-vis de l'Union européenne. Nous sommes conscients de cette amputation par le haut, et il faut mettre en place les mécanismes pour y faire face.

Les transferts vers le bas sont également importants, quoique moins visibles : Parlement écossais (aux compétences législatives), Assemblée du Pays de Galles (sans compétences normatives), Assemblée d'Irlande du Nord (actuellement suspendue du fait de la situation politique locale).

Il est intéressant de s'interroger sur la nature irréversible ou non de ces processus. Nous sommes d'avis que tous ces transferts ne sont pas irréversibles. Par exemple, la loi dotant l'Ecosse d'un Parlement est une simple loi du Parlement britannique, qui n'a pas une place particulière dans l'échelle des normes de droit. Ainsi, une autre loi peut l'abroger.

S'agissant de la nature ou non irréversible du transfert vers le haut, le litige politique est très vif. Certains députés britanniques considèrent que ces transferts vers l'Union européenne peuvent être réversibles. Ainsi, si la signature du Royaume – Uni au bas du Traité de Rome ne peut être remise en cause, en revanche tel peut être le cas de la loi de 1972 sur le transfert.

M. Ian Harris, président rappelle à cette occasion que la première Constitution de l'Australie est également une loi du Parlement britannique. Il espère que celle-ci ne sera pas abrogée.

M. Arie Hahn (Israël) évoque les transferts de compétence qui existent en Israël de la Knesset vers la Cour suprême. Or, dans le pays, des députés postulent à des fonctions à cette Cour alors qu'ils ont voté une résolution sur ce même sujet. C'est une question de séparation des pouvoirs qu'il faudra approfondir.

M. Robert Myttenaere énonce en conclusion que la séparation est une théorie ; elle n'est pas totale. Nous assistons aujourd'hui à un transfert, pas nécessairement vers un autre organe parlementaire, mais à une évolution plus diffuse vers d'autres institutions.

Au Kenya, lorsque vous déclarez que le Gouvernement a peur du Parlement, vous avez de la chance (*rises*). Il faut différencier les pays anciens à longue tradition parlementaire et les pays plus récents, où les tensions sont plus vives. Mais il faut également regarder de plus près le cadeau que veut faire le Gouvernement, avant de l'accepter.

Il convient peut être mieux de parler d'érosion des compétences, plutôt que d'amputation des pouvoirs. L'amputation n'est ainsi pas toujours irréversible et rien n'est définitif, sinon la naissance et la mort. Mais cette évolution est réelle.

Il suffit de regarder ce qui se passe dans le domaine commercial : les fusions et disparitions de firmes vont conduire à des structures trop lourdes dans les années à venir.

Il faut toujours être plus proche des citoyens, c'est la décentralisation. Mais il faut aussi une présence au niveau international. Il faut voir le danger qui guette l'ensemble de nos Parlements : on les entraîne de plus en plus à être présents dans un nombre croissant d'instances parlementaires internationales. C'est l'idée d'un contrôle parlementaire sur l'OMC, d'une Assemblée parlementaire euro – méditerranéenne, etc. Les grands parlements peuvent peut être trouver des spécialistes ; c'est plus difficile pour ceux aux dimensions plus modestes.

S'agissant du concept anglo-saxon de « grass root democracy », l'idée selon laquelle la coopération entre les élus et la société civile est une nécessité se vérifie en permanence.

Concernant l'idée de « diplomatie parlementaire », son efficacité est mitigée, même si les rencontres parlementaires sont d'utiles moyens d'information et des vecteurs d'influences, dont la portée est difficile à mesurer. Je sais cependant que nos collègues scandinaves sont attachés à la coordination de toutes ces rencontres.

Quant à la capacité des Parlements de conduire des commissions d'enquête où ils disposent de compétences judiciaires, c'est une arme dangereuse et, comme toutes les autres, à manier avec circonspection.

M. Ian Harris, président remercie M. Robert Myttenaere, ainsi que tous les intervenants au débat. L'évolution d'un tel sujet nécessite de l'aborder de nouveau, de temps à autre, afin de mesurer les changements et mettre à jour nos informations.

Il est vrai qu'il faut être prudent, avant d'accepter un « cadeau » du Gouvernement en matière de nouvelles responsabilités.

Quant à la multiplication des instances, une tendance si actuelle, il faut conserver en mémoire la citation de Montesquieu, selon qui « si les triangles créaient un dieu, ils lui attribueraient trois côtés. »

M. Ian Harris rappelle que la prochaine réunion débutera cet après-midi à 15 heures.

La séance est levée à 12 heures 10.

Quatrième séance, jeudi 2 octobre 2003 à 15 heures.

1. – Communication de Mme Sitti Nurhajati Daud, secrétaire générale du Conseil de la Représentation du Peuple d'Indonésie sur *le rôle du secrétaire général du Conseil dans l'ère de réforme en Indonésie.*

M. Ian Harris, président cède la parole à Mme Sitti Nurhajati Daud pour la présentation de sa communication.

Mme Sitti Nurhajati Daud présente la communication suivante :

Le Secrétaire Général du DPR-RI dirige le Secrétariat Général du Parlement (DPR-RI) qui constitue un système de soutien pour l'exécution des tâches et des fonctions du DPR-RI. La Constitution de 1945 définit trois fonctions du Parlement de la République d'Indonésie (DPR-RI), qui sont : la fonction de la rédaction des lois (législation), la fonction de la ratification budgétaire (APBN) (budget), et la fonction de supervision (contrôle).

Au début de l'ère de réforme qui a été commencée en 1998, le DPR-RI a subi plusieurs changements et a connu une évolution très dynamique. Ces changements et évolution ont été soutenus en matière législatif et constitutionnel (Constitution de 1945) lui accordant un pouvoir étendu. C'est la raison pour laquelle, en pratique si dans l'ère précédente l'influence du gouvernement sur le Parlement est très forte « executive heavy », à l'heure actuelle cette tendance s'est inversée pour devenir « legislative heavy ». Cependant, le Conseil de Représentation du Peuple (DPR) aimerait que se crée un équilibre entre le Parlement et le gouvernement afin d'optimiser le rôle du Conseil en attachant une proportionnalité des tâches et des responsabilités des diverses institutions de l'Etat, que ce soient exécutives ou législatives.

Dans le domaine de la législation, l'engagement du Parlement est centré sur les efforts d'accroître le nombre et la qualité des textes de lois produits. De même que dans le domaine de la ratification du budget national, le pouvoir du DPR est très étendu. Le Conseil a accompli des progrès dans l'exécution de la fonction budgétaire, en examinant de manière approfondie et critique dans les débats sur le projet de budget (RAPBN). Le Conseil effectue même des modifications ou révisions du projet de Budget (RAPBN) qui est présenté par le gouvernement, chose qui auparavant n'avait jamais été faite.

Cependant que dans le domaine de la fonction de contrôle, le DPR contrôle l'exécutif sur la réalisation du budget national (APBN), sur la gestion financière de l'Etat et sur la politique du Gouvernement. L'autre autorité est la nomination de hauts fonctionnaires publics qui doit être faite en consultation avec le Parlement, comme entre autres la nomination des membres du Conseil du Gouverneur de la Bank Indonesia, des membres de la Commission des Elections Générales, les propositions des candidats de Juges Suprêmes et du Président de la Cour Suprême, la nomination des Juges Constitutionnels et autres autorités qui sont régis par les lois et réglementations, y compris donner des recommandations sur la candidature des futurs Ambassadeurs Plénipotentiaires, aussi bien

les ambassadeurs de pays étrangers qui vont exercer leurs fonctions en Indonésie que les ambassadeurs de la République d'Indonésie qui vont assurer leurs fonctions dans les pays amis.

II. Rôle du Secrétaire Général

A. Le Secrétaire Général en qualité de Dirigeant du Secrétariat Général

Le Secrétariat Général du Parlement (DPR) est une institution gouvernementale qui a la forme d'Organe de Secrétariat des Institutions de l'Etat de Secrétariat Général, dans l'exercice de ses tâches et fonctions, il se trouve sous l'autorité et est directement responsable auprès de la Direction du Parlement (DPR). Le rôle principal qu'il doit assumer est de fournir des assistances techniques, administratives en expertise et en service au DPR-RI dans l'exécution des diverses tâches et autorités de celui-ci.

Dans une position comme celle-ci où les demandes affluent pour que le DPR-RI remplisse son rôle et ses fonctions, et devant des problèmes de plus en plus complexes, le Secrétariat Général doit pouvoir être en harmonie avec chaque pas et rythme de travail du DPR-RI, parce que le succès ou l'échec de l'exécution des tâches que doit assumer chaque membre du Conseil dépend du système de soutien. Pour cela, afin d'accroître son soutien technique et de service, le Secrétariat Général se doit de posséder un personnel capable, fiable et professionnel, afin de pouvoir ainsi soutenir et assister les membres du Conseil dans l'exécution de leurs fonctions.

Le Secrétariat Général est dirigé par un(e) Secrétaire Général et un Secrétaire Général Adjoint. Une des modifications importantes dans cette institution est que depuis l'ère de réforme, le Secrétaire Général n'est plus élu parmi les membres du Parlement, mais élu parmi les hauts fonctionnaires du Secrétariat Général même. Depuis cette date jusqu'à présent, il y a déjà eu deux Secrétaires Généraux qui sont des hauts fonctionnaires du Secrétariat Général du DPR (y compris moi-même), et chose intéressante ces deux personnes sont des dames. Notre vision en avant est le développement des capacités des ressources humaines, afin que le personnel et les hauts fonctionnaires du Secrétariat Général puissent assurer des fonctions importantes conformément aux besoins, sans qu'il y ait nécessité de recourir à un apport extérieur. L'autre but de cette intention est d'accorder à chaque membre du Secrétariat Général l'opportunité d'atteindre la plus haute carrière en son sein conformément aux capacités de chacun.

B. Les formes de Soutien du Secrétariat Général

Le soutien en expertise accordé par le Secrétariat Général est adapté aux besoins d'exécution des tâches du Conseil dans les domaines de la législation, la ratification de la loi des finances (budget APBN), et le contrôle. Les activités importantes qu'il assume sont entre autres :

1. Unités de soutien de rédaction de projets de lois

Dans le domaine de la législation, le Secrétariat Général accorde son soutien aussi bien dans le processus de formulation du programme de législation nationale qu'aux activités rédactionnelles et de débats de projets de lois avec le Gouvernement. L'assistance dans le domaine de la législation est réalisée par l'Unité de Soutien de Préparation des Lois.

La tâche principale de l'Unité de Soutien de Rédaction des Lois est de préparer les propositions de rédaction de projets de lois sur la demande d'un membre de manière individuelle aussi bien que sur la demande de l'Organe de Législation, d'une Commission, d'un Groupe de Commissions. Le

processus de rédaction de projet de loi du parlement (DPR RI) peut être aussi réalisé en collaboration avec les Universités ou Enseignement Supérieur.

Le produit issu de l'Unité de Rédaction de loi est sous forme de Projet de Loi au titre d'initiative de proposition émanant du DPR, et sous forme d'étude en ce qui concerne les projets de lois présentés par le Gouvernement. Pour les besoins d'exécution de cette tâche, le Secrétariat Général est doté d'un personnel constitué de chercheurs dans divers domaines, d'un personnel de rédaction de projets de lois, où viendra s'ajouter aussi une unité chargée d'étudier et d'analyser les projets de lois avancés par le Gouvernement. Le soutien du Secrétariat Général à la réalisation de la fonction de légalisation commence à partir de la réalisation de recherche et d'étude en vue de la rédaction du projet de loi exécutée par les chercheurs. Cette recherche est suivie par la rédaction d'un texte académique. Ensuite le processus de rédaction du projet de loi est élaboré par le personnel de rédaction de projet de loi. Les chercheurs et les rédacteurs de projet de loi assurent ensuite un travail d'accompagnement dans les débats du projet de loi avec le Gouvernement. Pour les projets de loi originant du Gouvernement, le rôle que doit le plus jouer le personnel ou l'unité de recherche est d'analyser le texte du projet de loi. Cette fonction des analystes du projet de loi sera poursuivie jusqu'à l'accompagnement dans les séances de débat du projet de loi avec le Gouvernement.

Une autre tâche qui est rattachée à la fonction de législation est la surveillance quant à l'application des lois. Cette surveillance est centrée sur la publication ou non par le Gouvernement d'un décret d'exécution de la dite loi.

2. Equipe d'Assistance au Comité du Budget

Cependant que pour donner un soutien à la réalisation de la fonction budgétaire, le Secrétariat Général a mis en place une Equipe d'Assistance au Comité du Budget. Cette équipe est composée du personnel du Comité du Budget, des Chercheurs économiques et du personnel de rédaction de projet de loi. La tâche principale de l'équipe d'assistance est de venir en aide au Comité du Budget dans les débats du projet de loi.

3. Soutien Administratif et en Expertise dans le Domaine du Contrôle

Dans le domaine du contrôle, outre l'apport de services techniques administratifs, le Secrétariat Général met à la disposition du personnel de recherche pour assister le Conseil dans chaque Comité Spécial (PANSUS) et Comité de Travail (PANJA) qui en sont formés. Le personnel du Secrétariat Général assiste aussi le Conseil dans les activités de visite de travail en provinces, comme pour les arrangements de voyage, ainsi que pour la rédaction des comptes-rendus de visite de travail. En outre, pour satisfaire les besoins du Conseil de façon directe et rapide, chaque membre du Conseil est doté d'un assistant qui est financé sur budget.

4. Concernant les plaintes et les aspirations de la Population.

Une des tâches importantes qu'assume le Secrétariat Général est de réceptionner et de transmettre les aspirations de la population. Les plaintes venant de la population sont généralement adressées par courrier ou exprimées par des délégations qui viennent directement au bâtiment du DPR RI. Le personnel du Secrétariat Général étudie et analyse la question qui est soumise par la population. Le résultat de ces études et analyses est transmis à la Direction du Conseil ou à la Commission concernée. Le résultat de ces études devient un sujet qui peut être mentionné dans l'agenda de réunion entre le Gouvernement et les Commissions concernées.

Outre la transmission par courrier, les plaintes de la population peuvent être communiquées directement au DPR par l'envoi de délégation. Les délégations qui habituellement transmettent directement leurs problèmes sont notamment les groupes d'étudiants, les groupes d'académiciens,

d'instituteurs, de professionnels, d'ouvriers, de commerçants, les associations sociales et les Organisations Non Gouvernementales.

5. Socialisation des activités et produits du Conseil

Les activités du Conseil qui sont en cours de réalisation doivent être connues par la population, par ce fait se crée une veille ou un contrôle fait par la population. A cette fin, l'une des tâches du Secrétariat Général est de procéder à une socialisation des activités et des résultats des travaux du DPR RI, comme la socialisation relative aux projets de lois. Le Secrétariat Général s'est efforcé, à cet effet, à intensifier diverses couvertures des nouvelles en collaborant aussi bien avec les médias d'impression qu'électronique afin que la population puisse connaître diverses activités menées par le Conseil aussi bien à l'intérieur de l'enceinte du bâtiment DPR qu'en dehors de celui-ci. De plus, le Secrétariat Général publie périodiquement un bulletin comme médium pour diffuser les activités du Conseil à destination de la population. Les couvertures de la presse sont complétées par les médias électroniques qui sont des stations de télévision diffusant en direct les activités du Conseil. Les médias de télévision sont complétés par des programmes radiodiffusés. Comme faisant partie des activités de socialisation du Conseil, chaque mois un dialogue télévisé est organisé sous l'intitulé « Nouvelle Indonésie ». Ce dialogue présente les membres du Conseil, cependant que les matériaux ainsi que le design du dialogue sont préparés par le personnel du Secrétariat Général.

6. Activités de Formation Politique

Il semblerait que les activités du Conseil attire l'attention de la communauté, ceci peut être constaté par le nombre de gens qui visitent le bâtiment du DPR pour connaître de manière plus rapprochée les activités du DPR RI. Certains groupes de la communauté, notamment les écoliers, les étudiants aussi bien que la communauté en général viennent directement au DPR pour effectuer un study tour, visite de prise de contact aussi bien que pour effectuer des recherches. En rapport avec ces activités, l'une des tâches du Secrétariat Général est de donner des explications aux différentes délégations venant sur les lieux concernant les activités en cours et sur les résultats des travaux du Conseil.

7. Moyens et infrastructures de bureaux

En tant qu'élément de support pour la réalisation des tâches du Conseil, le Secrétariat Général est aussi responsable des moyens et des infrastructures servant au bon déroulement des tâches du Conseil. Les moyens et infrastructures sont centrés sur la satisfaction des besoins en matériels de bureau, en ordinateurs pour la bonne marche des tâches techniques et administratives. Rien n'est laissé au hasard afin que le Conseil puisse se concentrer pleinement sur ses tâches sans dérangement technique qui pourrait affecter la synergie du Conseil.

8. La mise à disposition des facilités de logement et de Service de Santé pour les membres du Conseil

Outre les moyens et les infrastructures de bureau, le Secrétariat Général est aussi responsable pour mettre à disposition des facilités de logement entièrement meublé, des moyens de service de santé, des médecins et des médicaments. Le Secrétariat Général s'est efforcé à accroître les services de santé en améliorant leur qualité et en augmentant le nombre de médecins et du personnel paramédical ainsi que les instruments médicaux nécessaires. Les services de médecins et de personnel paramédical ne sont pas disponibles au Bâtiment du DPR mais aussi dans le quartier de logements des membres du Conseil à Kalibata.

9. Facilités pour la sécurité des bureaux et des logements de fonction

D'autres facilités qui sont mises à disposition par le Secrétariat Général est la sécurité de l'environnement de travail et du lieu de résidence des membres du Conseil. Pour anticiper l'ère de réforme qui est encore nuancée par l'euphorie politique, le Secrétariat Général s'est efforcé à accroître la qualité de la sécurité aussi bien dans l'enceinte du complexe du bâtiment MPR/DPR RI que dans le complexe des logements de fonction de direction et des membres du Conseil en augmentant le personnel de sécurité, notamment pour faire face aux manifestations qui se produisent presque tous les jours dans l'immeuble MPR/DPR RI.

10. Soutien au cours des visites de délégations internationales

Une autre assistance qui est accordée par le Secrétariat Général est d'accompagner les membres du DPR qui effectuent des activités dans des forums internationaux. A part l'accompagnement des délégations du DPR RI à l'étranger, le Secrétariat Général régularise et accorde son assistance au cours des visites de parlementaires étrangers, ainsi qu'à d'autres visiteurs diplomatiques des Ambassades de pays amis qui désirent rencontrer la Direction du DPR, les responsables de Commissions et la Direction de l'Organe de Coopération Inter-Parlementaire ;

11. Formation et Développement des Ressources Humaines (Staff)

Le personnel constitue la ressource humaine la plus importante dans l'exécution de tâches et des fonctions assurées par le Secrétariat Général. C'est la raison pour laquelle le Secrétariat Général attache beaucoup à la formation et à l'amélioration de la qualité de son personnel par la formation au travers de deux approches, qui sont : approche par l'amélioration de la qualité et approche au travers du bien-être.

L'approche par l'amélioration de la qualité est faite par l'amélioration des capacités et l'élargissement des connaissances aussi bien au travers de l'enseignement académique, l'enseignement structurel, que par l'enseignement fonctionnel et technique. Cette activité est faite en envoyant certain personnel du Secrétariat Général à suivre un enseignement formel aussi bien dans les universités à l'intérieur du pays qu'à l'Etranger. Certain groupe de personnel éprouve le besoin d'améliorer leur capacité et leur expertise, comme par exemple les chercheurs et les rédacteurs de projets de lois. A cet effet, le Secrétariat Général en collaboration avec des sponsors envoie certains chercheurs à suivre une formation et un entraînement technique, y compris la rédaction des textes de projets de lois à l'intérieur du pays ou à l'Etranger.

En plus de l'éducation formelle, le Secrétariat Général a aussi détaché certain personnel à suivre une formation et un entraînement techniques de manière progressive, des formations qui sont organisées à l'intérieur du pays ou à l'Etranger. Ces formations et entraînement comprennent la maîtrise de l'anglais, des ordinateurs, le management financier, le management des prévisions, l'analyse des fonctions, les question protocolaires, la photographie, cours d'électricité, les techniques d'ascenseur, et la participation à des séminaires. Cependant, que l'approche au travers du bien-être est faite en accroissant la disponibilité des facilités pour supporter la synergie du personnel au travers d'incitations et d'octroi de produits extra-alimentaires ainsi que la disponibilité des facilités de transports et de distribution de vêtements de service.

12. Certains Obstacles

D'un autre côté, certains obstacles ont été rencontrés dans la réalisation des Tâches du Secrétariat Général, dont entre autres le manque de coordination entre les diverses unités pour exécuter une activité. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes efforcés à améliorer et à accroître cette coordination. L'autre obstacle est le manque de capacité des ressources humaines, aussi bien sur le plan qualité que quantité, ainsi que les limites des moyens et des infrastructures pour soutenir les principales tâches du Secrétariat Général du DPR RI, comme les ordinateurs.

13. Programme de Restructuration de l'Organisation du Secrétariat Général

L'un des programmes importants qui actuellement est encore en gestation est la restructuration de l'organisation du Secrétariat Général du DPR RI. Cette restructuration a pour but d'améliorer la structure et la capacité des ressources humaines existantes au sein du Secrétariat Général du DPR afin qu'elles puissent s'adapter à l'évolution administrative et aux exigences professionnelles en la matière pour soutenir les tâches et les fonctions du Conseil.

III. Conclusion

Cette description donne un bref aperçu sur le rôle que doit jouer la Secrétaire Générale en sa qualité de dirigeant du Secrétariat Général du DPR RI pour soutenir la réalisation des tâches du Conseil de Représentation du Peuple de la République d'Indonésie (DPR RI) (Parlement).

J'exprime mes remerciements pour votre attention.

M. Ian Harris, président remercie Mme Sitti Nurhajati Daud pour sa communication et donne la parole à M. Sindiso Mfenyana (Afrique du Sud) pour sa communication sur le changement de groupe politique et la politique linguistique à l'Assemblée nationale d'Afrique du Sud.

Mme Sitti Nurhajati Daud répond que cette pratique d'offrir de la nourriture aux manifestants ne concerne que peu de cas – seulement lorsqu'il y a plus de 100 participants. Les universités et le Parlement coopèrent au niveau des commissions, et les universités fournissent une expertise en conseillant le Parlement sur des projets de loi particuliers.

M. Anders Forsberg (Suède) remercie Mme Daud pour sa nomination. Il demande des éclaircissements sur les méthodes de désignation des hauts fonctionnaires au sein du Parlement indonésien, sur la durée du mandat ; il souhaite également savoir si elle a préalablement exercé des fonctions dans le sein de l'administration parlementaire.

Mme Sitti Nurhajati Daud indique qu'elle a été nommée à son poste par le Président de l'Assemblée. Auparavant, elle a travaillé 35 ans au sein de l'administration parlementaire. La désignation du secrétaire général repose sur une proposition écrite du président de la Chambre, présentée au Président de la République, qui doit alors approuver la proposition. Sa formation est juridique.

Mme Hélène Ponceau (Sénat, France) demande des précisions sur les méthodes utilisées pour la prise de notes pour les compte rendus. Elle croit avoir compris qu'il n'y avait pas de sténographes. Si tel est le cas, comment les notes sont-elles prises ?

Mme Sitti Nurhajati Daud confirme que le Parlement indonésien ne recourt pas au service de sténographes. Des travailleurs extérieurs sont recrutés pour des projets de loi particuliers. Le budget du Parlement n'est pas suffisant pour couvrir l'ensemble des lois. Le personnel pour ces prestations est recruté au travers d'écoles de secrétariat, qui ont des personnes particulièrement qualifiées pour prendre des notes.

M. Ian Harris, président considère que l'Indonésie est un pays qui a de la chance. Le système qui existe en Australie est l'héritage de pratiques séculaires. Si l'on commençait au début de nouveau, il serait fait recours à l'enregistrement sonore.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) relève la nomination de la secrétaire générale d'Indonésie par le Président de la République et celui de l'Assemblée. Il demande qui recrute et emploie le personnel et si celui-ci provient du gouvernement.

Mme Sitti Nurhajati Daud indique que c'est le secrétaire général qui choisit le personnel du Parlement. Elle discute avec le Président de la Chambre des questions de promotion, etc. ; habituellement, celui-ci accepte les propositions qui lui sont faites. Aujourd'hui, environ 25 personnes ont été recrutées afin de préparer les projets de loi. En règle générale, une cinquantaine de projets de loi sont en discussion devant le Parlement.

Mme Judy Middlebrook (Chambre des Représentants, Australie) demande quelles dispositions sont prises pour la formation du personnel aux procédures parlementaires et quelle coopération existait dans ce domaine avec d'autres parlements.

Mme Sitti Nurhajati Daud précise qu'il existe une division spécialement en charge de la formation du personnel. La formation est faite au cas par cas.

M. Yogendra Narain (Rajya Sabha, Inde) indique que la deuxième page de la communication écrite de Mme Daud se réfère à la Chambre des représentants comme une institution gouvernementale. Il demande si la Chambre est indépendante du Gouvernement. Il évoque ensuite la question du recrutement. En Inde, le recrutement du personnel parlementaire est spécifique. Qu'en est-il en Indonésie ? Le recrutement provient-il d'autres ministères ? Qui assure la sécurité du Parlement, et à qui rendent compte les forces de sécurité ? Est-ce au secrétaire général ? Comment le budget du Parlement est-il établi et dans quelle mesure est-il indépendant du reste du budget de l'Etat ?

Mme Sitti Nurhajati Daud précise que tout le personnel est fonctionnaire, mais que c'est le Président de la Chambre qui choisit le secrétaire général. Le reste du personnel est nommé par le secrétaire général, en accord avec le président de la Chambre, mais sur proposition du secrétaire général et sans qu'il y ait de discussion. La sécurité est organisée sous l'autorité du secrétaire général. Cette tâche est très difficile, car le bâtiment est très vaste. S'agissant du budget, celui-ci est préparé par le secrétaire général. La commission interne et le secrétaire général discutent du budget et des besoins. Le Gouvernement peut parfois opérer des réductions budgétaires. Cependant, le secrétaire général peut toujours demander aux parlementaires de protéger le budget de la Chambre. Jusqu'ici, le Parlement a toujours soutenu le budget tel que souscrit par le secrétaire général.

M. Everhard Voss (Bundestag, Allemagne) demande quel avis a été reçu pour viser à réduire les dépenses par leur externalisation. Il demande s'il existe des programmes internes de

formation permettant l'accès des personnels aux grades supérieurs, sans devoir passer par l'Université. Par ailleurs, comment sont annoncés les vacances de postes, et comment sont-elles pourvues ?

Mme Sitti Nurhajati Daud répond que le recrutement du personnel est un programme régulier. Les décisions sont prises à partir de la définition des besoins en personnel et des qualifications requises. Les emplois sont annoncés dans la presse et par d'autres moyens. Après que les candidatures sont reçues, les candidats sont examinés. Il existe une formation interne pour différents domaines, tels que la formation à l'anglais ou à l'informatique. Le budget peut conduire à recourir à du personnel extérieur, particulièrement en provenance de l'Université.

M. Moses Ndjarakana (Namibie) demande s'il existe un secrétaire général adjoint à la Chambre des Représentants d'Indonésie. Il demande si le secrétaire général est recruté sur la base d'un contrat, et s'il peut être démis de ses fonctions. Il demande par ailleurs quels moyens de transport sont mis à la disposition des parlementaires.

Mme Sitti Nurhajati Daud répond qu'elle a effectivement un adjoint ; celui-ci est un homme. Ce nombre pourrait peut-être être accru d'un ou deux. Le secrétaire général est un fonctionnaire ; ainsi, la règle est sa mise à la retraite à 60 ans. Elle se verra alors remplacée par son actuel adjoint.

Les parlementaires ne bénéficient d'aucune facilité de transport, hormis l'octroi d'un prêt, lors de leur élection, leur permettant d'acquérir un véhicule.

Mme Marie-Josée Boucher- Camara (Sénégal) demande quelles relations de travail sont établies avec le secrétaire général adjoint. Quel travail est partagé avec lui ?

Mme Sitti Nurhajati Daud indique qu'elle définit les tâches conjointement avec le secrétaire général adjoint.

M. Everhard Voss (Bundestag, Allemagne) souhaite des précisions complémentaires sur les modalités de prêt aux parlementaires, consentis pour l'achat d'un véhicule. Le Parlement met-il des emplacements de stationnement à la disposition des parlementaires ?

Mme Sitti Nurhajati Daud confirme qu'il existe un grand espace de stationnement, qui permet d'accueillir entre 2.000 et 3.000 voitures.

M. Shahid Iqbal (Pakistan) a compris que le personnel était fourni par l'exécutif. Il demande dès lors quels garde-fous sont placés, au cas où le personnel serait retiré par ce même exécutif.

Mme Sitti Nurhajati Daud indique que la règle est que le secrétaire général est un fonctionnaire ; en revanche, ce n'est pas le cas pour les assistants parlementaires.

M. Ian Harris, président ajoute un point à la suite de l'intervention de M. Everhard Voss. L'Australie aide les parlementaires à louer un véhicule en contrat à longue durée. L'Australie est trop étendue pour se rendre en voiture jusqu'à Canberra depuis les circonscriptions. Il existe des emplacements de parking uniquement pour les parlementaires. Il existe un autre parking pour les députés, pour les jours de séance ; ces places peuvent être utilisées par d'autres en dehors de ces périodes. L'utilisation du parc de stationnement est gratuit pour les députés et les sénateurs.

M. Ian Harris remercie ensuite Mme Sitti Nurhajati Daud pour sa communication.

2. – Communication de M. Sindiso Mfenyana, secrétaire général de l'Assemblée nationale d'Afrique du Sud sur le changement de groupe politique et la politique linguistique à l'Assemblée nationale d'Afrique du Sud.

M. Sindiso Mfenyana présente la communication suivante :

A. Changements de groupe politique à l'Assemblée nationale : une brève étude.

1. Durant le mois de mars 2003, la Constitution de la République d'Afrique du Sud a été modifiée, tout d'abord afin de permettre à un parlementaire de l'Assemblée nationale ou à un membre d'une autorité législative provinciale de devenir membre d'un autre parti que celui avec lequel il avait été élu, tout en conservant son mandat. L'amendement a également autorisé un parti existant à fusionner avec un autre, de scissionner en plusieurs partis, ou lors d'une scission de permettre aux fractions de fusionner avec un autre parti, tout en permettant aux membres élus, affectés par ces fusions ou scissions de conserver aussi leur mandat électif. Enfin, implicitement, l'amendement a permis à un membre de quitter un parti existant pour en former un nouveau. Ces situations sont collectivement connues sous l'appellation de « *floor crossing* »¹⁸ dans le cours de cette communication.

2. Les élections à l'Assemblée nationale comme dans les assemblées législatives provinciales ont lieu au scrutin proportionnel (opposé au scrutin de circonscription) ; de ce fait les membres de ces assemblées sont fondés sur une affiliation à un parti politique. Normalement, lorsqu'un membre cesse d'appartenir au parti qui l'a nommé au départ, l'appartenance à l'Assemblée cesse en même temps. L'amendement précité permet de changer d'affiliation politique tout en conservant son siège, mais seulement à certaines périodes, situées entre le 1^{er} et le 15 novembre de la deuxième et de la quatrième année suivant l'élection, et seulement si ces changements affectent dix pour cent des sièges détenus par le parti au sein de l'Assemblée nationale ou l'assemblée provinciale. Toutefois, la période initiale permettant le *floor crossing* s'est exemptée de ces impératifs de dates, et s'est déroulée entre le 21 mars et le 4 avril 2003.

3. L'amendement constitutionnel a fait l'objet d'un recours devant la Cour Constitutionnelle. Celle-ci a pris un arrêt le remettant en cause, mais uniquement du point de vue de la procédure par laquelle l'amendement avait été promulgué. Ces questions ont été corrigées et le *floor crossing* fait désormais partie de la Constitution. D'un point de vue administratif, il est possible de dire que la première mise en pratique a été conduite d'une façon très satisfaisante et que les quelques problèmes pratiques rencontrés l'ont été durant la seule période de mise en œuvre de l'amendement ; ils se sont limités à des problèmes tels que combler les vides laissés par les membres des nouveaux partis. C'est le sujet de l'examen annuel constitutionnel.

4. Un résultat du *floor crossing* à l'Assemblée nationale a été de permettre au parti majoritaire de renforcer sa représentation, qui est passée de 66,5% à 68,75% des sièges. L'opposition officielle s'est également renforcée, en passant de 9,5% à 11,5% des sièges. Significativement, cinq nouveaux partis se sont créés, un parti a perdu son seul siège, et des membres de l'opposition officielle se sont ralliés à leur parti fédérateur, qu'ils représentaient déjà en fait.

¹⁸ L'expression « *floor crossing* », qui correspond en français au fait pour un élu de quitter le parti qui l'avait investi pour l'élection d'où il tire son mandat, tout en conservant ce dernier, provient d'un mode de scrutin propre à certains Parlements de type britannique (Westminster). Dans certains cas, le parlementaire d'un groupe qui désire se démarquer de celui-ci en choisissant de voter contre son camp, doit se rendre pour le vote sur les bancs opposés à ceux de son groupe. Ainsi, l'élu de la majorité se rend sur les bancs de l'opposition, et réciproquement. L'expression néo-zélandaise « *wacko jumping* », que l'on trouvera plus tard dans cette discussion, est née quant à elle d'une pratique maritime où les membres de l'équipage d'un canot (le *wacko*) sautent en mer d'un vaisseau à un autre. (NDLR)

5. Le tableau ci-après reflète les changements intervenus :

PARTIS	ELECTION de 1999	%	DEPUTES ayant changé de groupe politique	Après changement	%
ANC	266	66.50	9	275	68.75
DA	38	9.50	8	46	11.50
IFP	34	8.50	-3	31	7.75
NNP	28	7.00	-8	20	5.00
UDM	14	3.50	-9	4	1.00
ACDP	6	1.50	1	7	1.75
PAC	3	0.75	-1	2	0.50
UCDP	3	0.75		3	0.50
Freedom Front	3	0.75		3	0.75
Freedom Alliance	2	0.50		2	0.50
Afrikaner Eenheidsbeweging	1	0.25	-1	0	0.00
AZAPO	1	0.25		1	0.25
Minority Front	1	0.25		1	0.25
Independent Democrats*		0.00	1	1	0.25
National Action*		0.00	1	1	0.25
African Independent Movement*		0.00	1	1	0.25
Alliance for Democracy & Prosperity*		0.00	1	1	0.25
Peace and Justice Congress"		0.00	1	1	0.25
TOTAL	400			400	

* Nouveaux partis

B. Développement de la politique linguistique au Parlement d'Afrique du Sud

1. Période 1998 – 2003

1.1 Reconnaissant d'une part que le Parlement utilisait deux des langues officielles (l'anglais et l'afrikaans) et que, d'autre part, la Constitution vise à promouvoir le principe du multilinguisme, le Parlement a commencé à user d'autres langues officielles dans son travail.

1.2 Des membres ont commencé à utiliser leurs langues maternelles au cours des débats. Celles-ci étaient interprétées en anglais et en afrikaans. Le compte rendu des débats devait être publié dans les langues exprimées, traduites en anglais et afrikaans.

1.3 Les documents parlementaires continuent d'être distribués comme auparavant en anglais et en afrikaans.

1.4 Plus tard, le Parlement décide que la langue de transcription sera l'anglais. De ce fait, les interventions sont publiées dans les langues exprimées, traduites en anglais. Le langage des signes sud-africain (SASL) est également introduit.

1.5 Les travaux des commissions continuent d'être conduits en anglais.

2. Période depuis 2003

En août 2003, le Parlement a adopté sa politique en matière linguistique, qui vise à un accroissement de l'utilisation des langues officielles, partant de l'utilisation de six langues (y compris le SASL) dans une première phase dont la durée sera comprise entre trois et cinq ans, pour atteindre 11 dans la seconde phase (au terme des cinq ans). Au cours de la première phase, les langues des groupes Nguni et Sotho alterneront.

Cette politique s'appliquera aux éléments suivants du travail parlementaire :

Séance plénière,

Travaux des commissions et rapports

Documents parlementaires

Communication extérieure, y compris avec les media.

Les services du Parlement travaillent à mettre en œuvre cette politique linguistique à partir du mois de février 2004.

M. Ian Harris, président remercie l'orateur pour sa communication et invite les participants à lui poser des questions.

M. Marc Bosc (Chambre des Communes, Canada) considère cette question des « transfuges » particulièrement intéressante. Mais pourquoi y a-t-il ces « fenêtres » ?

Faut-il par ailleurs un nombre minimum de députés pour constituer un groupe ?

Quelle est la répercussion de la nouvelle politique linguistique sur l'organisation des cabines de traduction ?

M. Sindiso Mfenyana répond que l'organisation de « fenêtres de mobilité politique » a été décidée car il a été estimé qu'il ne fallait permettre de tels changements que deux fois au cours d'une législature de cinq ans. La première a lieu au terme d'une période de deux ans. Tous les partis ont été d'accord, considérant que la seconde fenêtre leur permettra d'accroître leur influence.

S'agissant des groupes, certains dirigeants de partis ont des avantages spécifiques. Ainsi, un membre du Gouvernement, sans portefeuille mais très connu, a eu droit à des assistants en plus grand nombre, du seul fait d'être le seul député de son parti.

Le Parlement dispose de locaux trop exigus, ce qui pose de difficiles problèmes de locaux. Il est sérieusement envisagé de construire un nouveau Parlement en Afrique du Sud.

Mme Helen Dingani (Zimbabwe) demande, à propos de la politique linguistique, comment les services du Parlement vont s'organiser pour rédiger les procès-verbaux. Il doit être nécessaire de disposer de rédacteurs dans chaque langue. Elle indique qu'au Zimbabwe, les procès-verbaux sont rédigés en anglais seulement et publiés dès le lendemain, tandis que les délibérations sont publiées en trois langues. Elle demande si, désormais, les procès-verbaux vont être publiés en six langues en Afrique du Sud.

M. Sindiso Mfenyana précise qu'une version non révisée des discours est mise à la disposition du public dans les 48 heures. Pour la confection des procès-verbaux, il est recouru à des rédacteurs dans les différentes langues. Le personnel doit être polyvalent. Normalement, les députés doivent indiquer 48 heures à l'avance la langue dans laquelle ils vont s'exprimer, mais dans la pratique cette obligation n'est que rarement respectée. Il faut dès lors mettre le personnel en cabine en le sortant d'autres missions. Il va d'ailleurs falloir renforcer les effectifs, et le budget de l'Assemblée va doubler d'ici l'année à venir.

M. Willem de Beaufort, (Seconde Chambre des Etats généraux Pays – Bas) félicite M. Sindiso Mfenyana pour son exposé. Il demande quelle idée sous-tend l'évolution graduelle de deux à six langues. S'il s'agit du droit des membres de s'exprimer dans leur langue et de l'obligation de traduire tous les discours dans les langues maternelles, cet exemple se rapproche de celui de l'Union européenne, où l'élargissement prochain à dix nouveaux Etats va conduire à l'emploi de 21 langues. Nous aurons dès lors beaucoup à apprendre de votre expérience.

Abordant la question des groupes, il considère que la question de privilèges de traitement des petits partis, tant dans ses aspects politiques que pratiques, pourrait donner lieu à un débat utile au sein de l'Association.

Dans un système proportionnel, le changement d'affiliation de groupe politique pose un problème philosophique. Ce doit être le droit d'agir en conscience, en toute situation. C'est un droit fondamental de tout parlementaire de pouvoir, librement, quitter un parti en qui il ne croit plus.

M. Sindiso Mfenyana précise qu'effectivement cette politique linguistique vise à donner le droit à chaque parlementaire de s'exprimer dans sa langue maternelle. Certaines stations de télévision essaient d'adresser leurs salutations aux téléspectateurs en 11 langues. Il n'y a pas d'autre raison pour que chacun insiste pour parler sa propre langue. Et il est difficile ensuite de revenir en arrière ; on ne peut plus envisager désormais de n'avoir qu'une seule langue.

Il n'y a pas en Afrique du Sud de petits groupes parlementaires. En revanche, il existe des coalitions non officielles, des partis qui se mettent d'accord sur des positions communes.

Il manquait à l'ANC un seul siège pour détenir la majorité des deux tiers, indispensable pour certains scrutins importants, d'où cet accord avec un groupe minoritaire qui pouvait tout obtenir de l'ANC pour voter avec elle.

Après les élections de 1999, les changements d'affiliation ont conduit à des pertes de sièges importantes pour certains partis.

M. Ian Harris, président pense à l'exemple de la Nouvelle – Zélande, où la dénomination pour qualifier le changement de groupe politique est inspirée du nom d'un bateau, le « wacko ». Dès lors, les parlementaires, qui sont soit élus directs, soit à la proportionnelle, et qui changent de camp sont appelés des « Wacko jumpers » ; ils perdent leur mandat s'ils quittent leur groupe.

M. Yogendra Narain (Rajya Sabha, Inde) est très intéressé par ces questions relatives aux transfuges et évoque le cas de l'Inde. Il évoque les propos de M. Sindiso Mfenyana qui indiquait qu'un amendement constitutionnel autorisait de tels transferts, sans pour autant encourager une pratique qui affaiblit la démocratie et les partis politiques.

L'Inde a une disposition constitutionnelle qui oblige un parlementaire à abandonner son siège s'il change de parti. Or, si de telles défections dépassent 1/3 du groupe, elles sont dès lors considérées comme une « fusion autorisée ». Cette loi visait en fait à éviter la pratique du commerce des mandats, où de l'argent change de mains pour inciter les transferts politiques. Que se passe-t-il en Afrique du Sud, si plus de 10% des membres d'un groupe souhaitent changer d'affiliation ?

Il indique enfin qu'en Inde, la Constitution reconnaît 12 langues officielles.

M. Sindiso Mfenyana reconnaît que l'exemple indien a beaucoup inspiré les sud-africains, avec lesquels ils partagent de nombreux points communs. S'agissant des cabines d'interprétation, il y en a six à l'Assemblée nationale. Les membres de la présente législature préfèrent laisser le soin à leurs successeurs de régler les difficultés du passage à 11 langues.

M. Claude Djankaki (Bénin) relève que, si l'Afrique du Sud connaît 11 langues africaines, un pays comme le Bénin en partage une cinquantaine avec ses Etats voisins. La seule langue officielle reste le français, qui nous permet de communiquer entre tous. La barrière linguistique est difficile à vivre et freine le développement. En revanche, la décentralisation permet de communiquer dans les langues nationales.

M. K.E.K. Tachie (Ghana), soulignant que tous les pays d'Afrique connaissent ce problème de langues, demande s'il existe une politique nationale à ce sujet en Afrique du Sud.

Au Kenya, les cabines de traduction sont installées pour huit langues, mais elles n'ont jamais servi. Tout le monde doit parler anglais, et il a été décidé de privilégier l'efficacité et de réduire les coûts.

M. Shahid Iqbal (Pakistan) indique que le Pakistan pratique le même seuil de 10% des membres du groupe pour pouvoir changer d'affiliation politique. Mais il existait des accusations d'abus de privilèges.

M. Sindiso Mfenyana a déjà exposé qu'il vaut mieux être soi-même son propre parti. Dans ce cas là, on bénéficie de tout. Pendant la période de changement, il fallait disposer de 10.000 signatures au minimum pour former un parti. Et il est étonnant que ces partis à un seul représentant aient réussi à recueillir ces signatures en une seule semaine. Il faut se pencher sur la question de leur validité. Peut-être que ce système ne sera pas longtemps tenable, et en tous cas la question de la vérification de leur validité demeure posée.

S'agissant des changements d'affiliation, tous les partis ont vécu l'expérience des nouveaux arrivants, qui ont espéré tirer avantage de leur attitude. Le parti majoritaire a dû exclure des membres qui ne se comportaient pas comme il convenait. Il faut reconnaître qu'il y a eu des accords et des marchandages, par exemple contre des postes diplomatiques.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) demande si les cabines d'interprétation sont équipées pour un système de traduction simultanée. Par ailleurs, les interprètes reçoivent-ils une formation spécifique ?

Au Nigeria, il existe environ 250 langues, regroupées en trois groupes principaux. Nous avons surmonté cette difficulté en insistant sur l'utilisation de l'anglais comme seule langue officielle. En revanche, les assemblées des Etats fédérés peuvent utiliser l'une des trois langues principales au titre de langue de travail, même si l'anglais demeure toujours la langue officielle.

Pour être élu au Nigeria, il est d'ailleurs exigé d'être titulaire d'au moins un certificat d'études, incluant l'anglais.

M. Sindiso Mfenyana reconnaît que l'on ne peut en Afrique du Sud réprimer l'usage de l'ensemble des langues. Si, de 11 langues le travail s'est limité à l'usage de six seulement, c'est parce que certains groupes se comprennent entre eux. Dans la plupart des provinces, on peut se faire comprendre avec trois langues seulement, et en outre l'anglais et l'afrikaans peuvent être utilisés.

En revanche, il paraît difficile de pouvoir se satisfaire de la situation prévalant au Nigeria, qui risque de poser des problèmes à l'avenir. En Afrique du Sud sévit un fort taux d'analphabétisme, et nombre de ceux qui ont combattu dans la lutte de libération ne pourraient être candidats si l'on exigeait un niveau minimum de diplômes.

M. Ian Harris, président relève que l'Afrique du Sud continue d'être un sujet riche d'enseignement pour tous ici. Il remercie M. Sindiso Mfenyana pour sa communication et invite M. Yogendra Narain, secrétaire général du Rajya Sabha de l'Inde, à présenter sa communication sur le site Internet bilingue mis en place par son Assemblée. Il souligne à ce propos la complémentarité entre les deux thèmes.

3. – Communication de M. Yogendra Narain, secrétaire général du Rajya Sabha (Chambre haute) de l'Inde sur *le site Internet bilingue au Conseil des Etats.*

M. Yogendra Narain présente la communication suivante :

Le site Web du Rajya Sabha est une source importante d'information, tant pour les membres de la Chambre haute du Parlement indien que pour le public en général. Il fournit une information à jour sur les activités de la Chambre et le déroulement de ses travaux législatifs et autres. Différents documents,

tels que les projets et propositions, motions, bulletins parlementaires, comptes-rendus des débats, sont également disponibles sur le site. Toutes les informations sont publiées en anglais et en hindi, la langue nationale. De ce fait, le site Web du Rajya Sabha ne fournit pas seulement des informations pour les habitants des grandes villes connaissant l'anglais, mais également pour des millions de personnes du monde rural, qui ne connaissent que l'hindi.

Un trait important du site Web du Rajya Sabha est que le travail de chaque partie du secrétariat a été numérisé. Les applications numériques ont été développées, au travers desquelles l'information est collectée sur le serveur central, lequel est lui-même connecté au réseau Internet. Toutes les procédures manuelles de prise de notes ou d'enregistrement ont été remplacées par les applications et les bases de données informatiques. De ce fait, de nouvelles règles et de nouvelles procédures ont été mises en place, fondées sur les systèmes électroniques. Tous les ordinateurs des services sont reliés à un système LAN (réseau local à grande vitesse), pour une transmission rapide de l'information. Chaque utilisateur s'est vu attribuer une adresse e-mail et un équipement de connexion à l'Internet. Une équipe spécialisée de professionnels de l'informatique du centre national d'informatique du Gouvernement de l'Inde fournit les prestations gère ce système d'informatique, d'informations et de communication.

Les parlementaires ont été dotés d'ordinateurs et de systèmes de communication à leurs domiciles. A côté de l'information publiée sur le site Internet du Rajya Sabha, l'information quotidienne relative aux travaux de la Chambre leur est également adressée par e-mail. Le site du Rajya Sabha ne contient pas seulement d'ailleurs des milliers de pages fixes au format HTML, mais également de nombreuses applications de bases de données avec interface Web, afin de mettre l'information disponible au monde extérieur.

Quelques unes des applications de données auxquelles il est possible d'accéder au travers de l'Internet sont :

- Information législative et projets/propositions de loi : un système complet de base de données a été mis en place pour contrôler l'état d'avancement des divers projets/propositions de loi déposés à l'une des Chambres. Une interface Web permet d'accéder à partir de nombreux paramètres. Le texte complet des projets/propositions à leurs divers stades d'examen est disponible sur le site. Celui-ci indique également l'état de chaque texte dans la procédure parlementaire.

- Base de données des questions parlementaires : les questions parlementaires constituent des instruments importants pour soulever des questions d'intérêt général devant les Chambres du Parlement et obtenir une réponse ou une action du Gouvernement. Une base de données a été développée afin de stocker les questions parlementaires, ainsi que les réponses apportées et un système de recherche a été bâti. De telles bases de données sont l'instrument de mesure de performance pour les parlementaires. Le public peut ainsi connaître par Internet combien de questions et de sujets ont été soulevés par leur représentant dans les Chambres.

- Base données sur les promesses gouvernementales : le système de « promesses gouvernementales » est un trait spécifique au Parlement indien. Si un ministre ne peut pas apporter de réponse convaincante et complète à une question soulevée par un parlementaire, et promet de considérer celle-ci ultérieurement, cela constitue une promesse donnée par le Gouvernement. Une commission parlementaire contrôle les suites données. Une application informatique tient à jour la base de données des promesses et celles-ci sont rendues publiques sur Internet ; le système dispose là encore d'un moteur de recherches.

- Mentions particulières : le site Web du Rajya Sabha publie également toutes les mentions spéciales faites à la Chambre par les parlementaires. Une mention spéciale est une procédure pour soulever des questions d'intérêt général devant la Chambre. Un moteur de recherches fournit un moyen de repérage au sein de cette base de données.

- Information sur les commissions parlementaires : le site Web fournit l'information sur les commissions parlementaires, les détails quant aux membres qui les composent, les dispositions du Règlement qui leur sont applicables, les dates des réunions, les engagements et les rapports produits.

- Publication des débats dans un format permettant des recherches : le compte-rendu intégral des débats de la Chambre est publié sur le site, dans un format permettant des recherches.

- Le « trombinoscope » des parlementaires et l'accès à leur page Internet : le site Internet du Rajya Sabha publie une information tenue à jour sur ses membres. Une page Internet type pour les membres a également été formatée. Cela leur permet de rendre public leurs actions conduites au sein du Parlement.

Le site Internet du Rajya Sabha constitue ainsi, pour les parlementaires, un portail d'accès pour de nombreuses autres informations. Il fournit des liens à d'autres sites Internet tels que ceux des organes législatifs des Etats, ou des Parlements des autres pays. Il permet d'accéder à de nombreux moteurs de recherche, des sites Internet de services, des liens aux sites des chemins de fer, des lignes aériennes, ou encore des ministères fédéraux, etc.

A côté de ces applications d'accès à des bases de données, quelques-unes des nouvelles initiatives prises par le Rajya Sabha en matière d'informatique au cours de la période récente sont :

- L'accès au compte-rendu audio des débats de la Chambre sur le site,
- Un système de traduction automatique des textes de l'anglais à l'hindi.

Après l'essai concluant de la diffusion audio des débats sur le site, le Rajya Sabha envisage de mettre en service la diffusion vidéo en direct de ces débats, afin de les rendre accessibles partout dans le monde.

La mise en œuvre de nouveaux systèmes informatiques par l'administration du Rajya Sabha a requis au départ de grands efforts, mais après leur entrée en fonctionnement ils ont facilité le travail des différentes divisions. Les avantages sont ainsi nettement supérieurs aux efforts consentis.

M. Ian Harris, président remercie M. Yogendra Narain et invite les participants à lui poser leurs questions.

M. Marc Bosc (Chambre des Communes, Canada) félicite l'intervenant et lui demande si le site Internet du Rajya Sabha dispose d'une diffusion vidéo et/ou du son des débats.

M. Leendert J. Klaassen, (Première Chambre des Etats généraux, Pays-Bas) reconnaît que les avantages obtenus sont supérieurs aux efforts qu'il a fallu entreprendre, ce qui est particulièrement satisfaisant. Il demande quel a été le coût total de cette installation.

M. Yogendra Narain reconnaît qu'il s'est agi d'un travail de longue haleine. Le coût budgétaire a été échelonné sur sept à huit ans. Il a été fait recours à la centrale informatique nationale, qui appuie techniquement de tels projets. Il n'y a jusqu'ici eu aucun problème pour obtenir les budgets qui ont été demandés. Le coût annuel d'exploitation se situe environ à 100 millions de roupies.¹⁹

¹⁹ Une roupie indienne (INR) est équivalent à environ 45 US \$ ou 52 Euro. (NDLR)

Mme Hélène Ponceau (Sénat, France) demande si la maintenance et la mise à jour du site sont assurées par les personnels de la Chambre, ou si au contraire ces missions sont dévolues à l'organisme central précité. Dans la première hypothèse, combien de personnes a-t-il fallu recruter pour faire face à ces nouvelles tâches ? Dans la seconde, combien de personnes ont été détachées ou mises à disposition ?

M. Yogendra Narain répond que deux structures nationales sont impliquées dans cette démarche ; toutes deux ont détaché du personnel auprès du Rajya Sabha, qui les rémunère. Il s'agit d'une cinquantaine de personnes, de tous niveaux de qualification au total. En outre, tout le personnel de la Chambre, soit 1.300 personnes au total, sera formé à l'informatique d'ici trois ans.

M. Rodri Walters (Chambre des Lords, Royaume – Uni) déclare qu'il n'est pas facile au Royaume – Uni de recruter et de fidéliser de bons informaticiens, séduits par les salaires élevés du secteur privé. L'Inde est-elle confrontée à la même difficulté ?

Quels logiciels sont utilisés pour la préparation de la législation ? Le Parlement britannique emploie « Framemaker SGML », un logiciel particulièrement sécurisé.

M. Yogendra Narain explique que l'Inde ne manque pas d'informaticiens. Le pays est d'ailleurs un grand exportateur d'informaticiens et un grand créateur de logiciels dans le monde.

M. Ian Harris, président remercie M. Yogendra Narain pour sa communication. Il demande si, sur la base de données, la population peut exercer un droit de regard sur la tenue des promesses faites par le Gouvernement.

M. Yogendra Narain répond par la négative ; cette prérogative appartient et est exercée au niveau du Parlement.

M. Ian Harris, président rappelle que la prochaine séance des travaux aura lieu demain vendredi 3 octobre, à 10 heures.

La séance est levée à 17 heures 10.

Cinquième séance, vendredi 3 octobre 2003 à 10 heures.**1. – Communication de M. Shri G.C. Malhotra, secrétaire général du Lok Sabha de l'Inde sur *la compréhension des dispositions du Règlement.***

M. Ian Harris, président donne la parole à M. G.C. Malhotra pour sa communication.

M. G.C. Malhotra présente la communication suivante :

Une des caractéristiques fondamentales du régime parlementaire est la libre discussion des diverses options possibles sur une question qui fait débat. Afin de garantir des débats sereins et ordonnés, les Parlements disposent d'un système élaboré de Règlements intérieurs, également connus sous le nom de Règles de procédures dans certaines institutions législatives, qui présentent des options ou des mécanismes variés comme les questions, les débats d'une demi-heure, l'interpellation, les débats rapides, les débats sur des motions et résolutions, sur les motions en réponse à une Adresse du chef de l'Etat, sur les budgets ferroviaire et généraux, sur les motions de confiance et de défiance, etc. Afin de faciliter le bon fonctionnement des institutions parlementaires, il devient ainsi essentiel que les présidents, les membres du parlement, les partis politiques, la presse et tout ceux qui sont concernés par le travail parlementaire, aient une bonne compréhension de ces Règlements intérieurs ou Règles de procédure.

Les Règlements intérieurs sont un élément d'un concept plus large, celui de procédure parlementaire. La procédure parlementaire, telle que la définit Erskine May, recouvre, outre les Règlements intérieurs, les "façons de procéder" et les "mécanismes de direction". Les procédures, telles que celles qui fixent les différentes étapes pour adopter un projet de loi ou le déroulement d'un débat sur une motion, sont quelques-uns des exemples de ces "façons de procéder". Pour ce qui concerne les "mécanismes de direction", les présidents, les fonctionnaires parlementaires permanents, les présidents de groupes et les commissions de la Chambre constituent, entre autres, de tels mécanismes. Les Règlements intérieurs sont donc, en pratique, les règles qui gouvernent les "façons de procéder" et les "mécanismes de direction" de la Chambre.

Principes et finalités

En tant que systèmes procéduraux, le Règlement intérieur est organisé de façon à assurer la mise en œuvre des objectifs fondamentaux de la démocratie politique, qui sont inspirés par l'équité, la justice et des droits égaux. Dans la formulation de ce Règlement intérieur, les concepts de libre accès à l'information, de procédure égalitaire, de règles applicables à la majorité et de droits de la minorité sont au centre des préoccupations. Afin d'atteindre ces objectifs, il est impératif que le Règlement intérieur soit révisé régulièrement, avec pour préoccupation centrale d'atteindre ces objectifs de justice et d'égalité dans la participation de chacun.

Règle écrite permanente qui régit la procédure à la Chambre, le Règlement revêt une grande importance pour un travail serein de l'institution parlementaire. Son caractère permanent signifie qu'il ne tombe pas en désuétude de son seul fait. Il doit donc reposer sur des principes solides, dont certains sont les suivants :

- la Chambre doit bénéficier d'une totale autonomie dans l'adoption et la modification du Règlement intérieure. Au Royaume-Uni, la Chambre des communes adopte formellement une résolution non législative pour défendre son droit de délibérer sans référence à la cause immédiate de convocation. En Inde, la Constitution reconnaît ce droit à chacune des Chambres du Parlement en ces termes : "Dans le cadre de la présente Constitution, chaque Chambre du Parlement peut édicter des règles relatives à la procédure devant elle et au déroulement de ses travaux [Article 118(1)] ;
- l'égalité des membres en matière de participation aux travaux de la Chambre ou au choix des questions débattues devant la Chambre, doit être garantie. En pratique, néanmoins, des considérations liées à l'économie de temps ou une mise à la disposition rapide des travaux devant la Chambre peut porter atteinte aux droits égaux de ses membres. En Inde, par exemple, où les élus de 42 partis politiques différents au sein du *Lok Sabha* sont en compétition constante pour faire connaître leurs positions sur une vaste série de questions, il est très difficile de faire droit à toutes les demandes de participation. Le président joue donc un rôle important pour arbitrer et maintenir l'équilibre entre ces demandes ;
- le Règlement intérieur doit permettre d'éviter des discussions stériles. Il est donc nécessaire de donner les informations en laissant un délai suffisant pour les examiner, de manière à faciliter les propositions en amont au Gouvernement et aux autres élus et afin de garantir des échanges fructueux ; de définir les conditions de recevabilité des notifications ; de dresser la liste des différents points à l'ordre du jour et de limiter les débats aux seuls points figurant à l'ordre du jour ;
- un autre élément important du Règlement intérieur est l'information sur le cours des travaux devant la Chambre. Les dispositions relatives à la poursuite des séances au-delà des horaires habituels, les règles afférentes aux réunions de commission pendant les sessions de la Chambre, la fixation de délais appropriés pour la mise à disposition des documents, etc. sont autant d'exemples à ce titre ;
- il est obligatoire qu'une certaine courtoisie règne sur les travaux parlementaires. A cette fin, le Règlement intérieur doit comprendre un ensemble complet de règles portant sur la courtoisie du comportement ;
- il est impératif que les dispositions du Règlement intérieur soient en permanence contrôlées et adaptées, afin de s'adapter aux besoins de l'époque et de faire face aux évolutions qui se dessinent ;
- les réglementations doivent prendre en compte les réalités locales du pays, pris individuellement. Une disposition appropriée au pays X ne le sera pas dans le pays Y. Ce qui importe, c'est que les réglementations soient issues de l'expérience du pays et des réalités immédiates ;
- il devrait y avoir un équilibre entre les droits de la majorité et ceux de la minorité, sur la base d'un caractère "raisonnable". Les règles qui donnent la le pouvoir à la majorité, lui permettant d'agir, et celles qui protègent la minorité, lui permettant de s'opposer, définissent en pratique ce caractère "raisonnable". Il y a des Règlements intérieurs et des dispositions variées, que l'opposition peut utiliser pour jouer efficacement son rôle. Ces dispositions — droit d'accès à l'information, droit de recevoir des notifications en amont, droit de débattre, droit de vote et bien d'autres — servent toutes à protéger la minorité.

Le Parlement, seul juge de son Règlement intérieur

En Inde, le Parlement est souverain dans les limites que lui assigne la Constitution. La Chambre a un droit naturel à conduire ses travaux sans l'immixtion d'aucune institution extérieure. L'article 105 de la Constitution prohibe spécifiquement l'intervention d'aucune juridiction en raison de propos ou de votes émis par un membre de la Chambre.

Pour ce qui concerne l'appréciation de la validité de ses travaux, la Chambre décide souverainement. Les articles 122 et 212 de la Constitution indienne posent que la validité de travaux du Parlement ou de la Chambre d'un Etat ne peut être discutée devant aucune juridiction sur la base d'une irrégularité de procédure supposée. Plus encore, un fonctionnaire ou un membre du Parlement, investi de pouvoirs afin d'assurer le bon déroulement de la procédure ou des travaux ou pour maintenir l'ordre au sein du Parlement, ne peut être attiré devant aucune juridiction au titre de l'usage qu'il a fait de ces pouvoirs. La haute Cour d'Allahabad a ainsi jugé : "... Cette Cour n'est, en aucune manière, une instance d'appel ou de révision de l'institution législative ou de l'action de son président, lequel, détenteur d'une très haute charge, assume seul la responsabilité de défendre le prestige et la dignité de la Chambre" (Affaire Raj Narain Singh vs. Atmaram Govind Kher, AIR, 1954, Allahabad 319).

L'article 388 du Code de procédure et sur le déroulement des travaux du *Lok Sabha* dispose que la Chambre peut s'écarter de la procédure prévue lorsqu'elle le souhaite. La Chambre a aussi le privilège de décider ce dont elle débattera et dans quel ordre, sans aucune immixtion d'une juridiction. La haute Cour d'Allahabad l'a également décidé : "... Il est bien connu qu'aucun acte judiciaire, aucune instruction ou aucun ordre empêchant le Président de mettre une question en discussion, qui s'immiscerait dans les procédures législatives de l'une ou l'autre des Chambres du Parlement ou qui porterait atteinte à la liberté de parole ou à l'expression d'une opinion au sein de l'une ou l'autre des Chambres, ne peut être admis." (Affaire Raj Narain Singh vs. Atmaram Govind Kher, AIR, 1954, Allahabad 319).

La haute Cour de Kerala a en revanche estimé, en assemblée plénière, que "l'immunité visée à l'article 212 (1) de la Constitution se borne aux cas où la plainte se borne à faire grief à la procédure d'être irrégulière. Si les travaux contestés le sont comme illégaux ou inconstitutionnels, ceux-ci relèveraient du contrôle par une juridiction" (Affaire State of Kerala vs. R. Sudersan Babu et autres, I.L.R., Kerala, 1983).

L'expression "façons de procéder au sein du Parlement" recouvre tout à la fois le fait de poser une question et le dépôt écrit d'une telle question, motion, projet de loi ou autre et comprend tout ce qui a pu être dit ou fait par un élu dans l'exercice de ses fonctions de membre d'une commission de l'une ou l'autre chambre — tout comme ce qui a pu être dit ou fait dans l'une ou l'autre chambre dans la conduite des travaux parlementaires.

Une bonne compréhension du Règlement intérieur ou des règles de procédure, tout comme celle des pratiques et usages des membres de la Chambre leur est donc nécessaire pour faire pleinement face à leurs devoirs d'élus.

Président de la Chambre et Règlement intérieur

Au cours des travaux, le Président veille au respect des droits de tous les parlementaires, permettant au parti au pouvoir d'agir et à l'opposition d'être entendue et garantit que la courtoisie est respectée dans les paroles et les actions, que l'ordre du jour est suivi et que les travaux progressent avec l'efficacité requise. Présider les débats devant la Chambre exige un savoir-faire qui s'apprend et il existe de nombreuses règles et techniques sur lesquelles le président peut s'appuyer. C'est, par

conséquent, l'une des responsabilités principales et naturelles du Président que de trancher sur toute question afférent aux règles ou au Règlement intérieur.

Règles : en Inde, les Règles de procédure et de conduite des travaux du *Lok Sabha* sont extrêmement détaillées, mais pas exhaustives. Dans l'exercice de ses attributions relatives à l'application de ces règles à des questions, contextes ou points particuliers, le Président doit s'assurer que ces règles sont correctement appliquées. Les positions du Président qui résultent de ces applications, généralement reconnues comme des décisions, font autorité et sont suivies par la Chambre.

Directions : Au fur à mesure des années, les décisions du Président ont facilité un déroulement sans heurts des travaux parlementaires et grandement enrichi le domaine et l'esprit des Règlements intérieurs. Toutes les questions relatives à la mise en œuvre dans le détail des règles sont examinées et résolues selon la manière dont le Président, de temps en temps, en aura décidé. Ces décisions sont rassemblées et publiées à titre d'information. Néanmoins, le Président n'a de pouvoirs que ceux qui lui sont reconnus par la Chambre ou les règles. Il ne peut engager une nouvelle procédure de sa propre initiative.

Assouplissement des règles : Le Président dispose, ès qualité, du pouvoir d'assouplir les règles pour garantir un déroulement sans heurts des travaux parlementaires.

Au *Lok Sabha*, la première heure est consacrée aux questions. Il y a néanmoins des situations où une partie de la Chambre est très mobilisée sur une question sensible d'intérêt public et veut soulever cette question à la première occasion possible, c'est-à-dire dès que la Chambre se réunit. Dès lors qu'opposer un refus susciterait une vive agitation au sein de la Chambre et occasionnerait une perte du temps précieux de la Chambre, le Président a parfois permis aux députés de s'exprimer très rapidement avant que la Chambre ne reprenne, par la suite, son ordre du jour prévu — c'est-à-dire les Questions. Dans cette perspective, le système de dit de "l'Heure Zéro" en tant que dispositif procédural innovant, est très significatif. Bien que n'appartenant pas aux règles formelles, il constitue un moyen efficace pour soulever des questions importantes qui se sont posées soudainement et agitent les esprits des parlementaires.

Autres pouvoirs : le Président a le droit de se saisir de toute question qui ne serait pas spécifiquement ou adéquatement traitée dans le Règlement. Toutes les questions relatives à la mise en œuvre dans le détail des règles sont aussi résolues par le Président. Dans l'exercice de ces pouvoirs, le Président prend des décisions de temps en temps. Le Président prend aussi des décisions sur des points particuliers relevant des services ou sur des questions qui apparaissent de temps en temps et qui appellent une décision de sa part.

Suspensions des règles

Le Parlement décide souverainement en matière de modification de ses procédures. Dans la mesure où seule est concernée la suspension d'une règle particulière, l'article 388 du Code de procédure et sur la conduite des travaux du *Lok Sabha* dispose que chaque membre peut, avec l'autorisation du Président, proposer de suspendre l'application d'une règle quelconque à une motion particulière en discussion devant la Chambre ; si la motion est votée, la règle en question est suspendue pour la durée considérée. Dans la mesure, néanmoins, où une motion par règle est chaque fois nécessaire à cette fin, le Président peut, s'il estime que l'unanimité prévaut au sein de la Chambre, décider de la suspension d'une règle particulière sans proposer de motion formelle.

Contribution du Secrétaire général

En Inde, la position du Secrétaire général du *Lok Sabha* est unique. Il est supposé tout connaître de ce qui se rapporte aux activités la Chambre, qu'il s'agisse de telle question constitutionnelle ou du précédent approprié qu'il faut suivre dans certaines circonstances données. La procédure parlementaire évolue de façon insensible au jour le jour et la contribution du Secrétaire général à son élaboration est significative. Qu'il prenne sa place en séance, participe aux réunions de commissions ou s'occupe des activités de la Chambre au jour le jour, le Secrétaire général devient vite un interlocuteur bien connu des parlementaires, qui sollicitent son avis sur des questions de droit et de procédure.

Parlementaires et devoirs parlementaires

L'apport d'un élu dépend de sa capacité à et de ses compétences pour participer et contribuer aux travaux de la Chambre. Des éléments sur le fonctionnement de la Chambre, figurant au sein du Règlement intérieur ou des règlements adoptés par celle-ci, lui sont donc nécessaires. Le législateur qu'il est doit pleinement comprendre le Règlement intérieur, afin de savoir quand et comment faire débattre d'une question, dont il estime que la Chambre doit se saisir. Dès lors que le temps dont dispose le Parlement est limité, il est d'autant plus important que ses membres connaissent bien son Règlement.

A titre d'exemples, l'exposé des motifs d'un amendement à un article ou le calendrier d'examen d'un projet de loi doivent suivre les règles procédurales du *Lok Sabha* après le dépôt du projet de loi au *Lok Sabha* ou après qu'une copie du projet, après acceptation du *Rajya Sabha*, aura été déposée au du Bureau du *Lok Sabha*. La limite de dépôt de ces exposés des motifs est fixée à la veille du jour où le projet de loi est inscrit pour discussion et adoption. Cette limite a été choisie pour permettre au secrétariat d'examiner l'amendement, de le faire reproduire et de le transmettre à tous les parlementaires pour leur information. Les élus disposent de larges possibilités pour présenter les motifs de leurs amendements dès lors que, en règle générale, il y a un délai suffisant entre le dépôt d'un projet de loi et sa discussion et son adoption par la CHambre. Il y eu néanmoins une série de cas dans lesquels des parlementaires, qui ne maîtrisaient pas parfaitement les règles, ont donné l'exposé des motifs de leurs amendements à un projet de loi le jour où celui-ci était inscrit pour discussion et adoption. De tels exposés, forclos sur le plan des délais, ont dû être refusés.

De la même manière, il existe deux procédures différents dans notre Règlement intérieur pour l'examen de l'exposé des motifs des motions d'ajournement et des exposés sur le fondement d'autres articles, comme les articles 184 (motions dites "Pas-encore-le-jour"), 193 (débat rapide) et 197 (interpellation).

Toutes les notifications des motions d'ajournement sur un sujet donné reçues avant dix heures sont tirées au sort pour déterminer leur priorité relative. Les demandes de discussion par le biais de motions, discussions rapides, interpellations, etc., sont néanmoins traitées sur la base de leur date de réception par le service de la Séance. Les parlementaires qui connaissent cette différence essaient toujours d'adresser des notifications sur des sujets variés le plus tôt possible, afin d'avoir la possibilité de soulever la question devant la Chambre si le sujet est retenu par la conférence des présidents pour la discussion.

La procédure de l'interpellation, par laquelle un parlementaire, avec l'autorisation du Président, attire l'attention d'un ministre sur une question d'intérêt public présentant un caractère urgent et lui demande de prendre position, figure à l'article 197 du Règlement. Cette disposition permet à

chaque parlementaire, sous le nom duquel le point figure à l'ordre du jour, avec l'autorisation du Président, de poser une question d'éclaircissement et à cinq parlementaires, au plus, de voir leur nom inscrit à l'ordre du jour. Ceci signifie que seuls cinq parlementaires, dont les demandes ont été reçues les premières, disposent de la possibilité de poser une question d'éclaircissement.

De la même manière, pour les discussions d'une demi-heure, un parlementaire doit aviser dans un délai de trois jours de l'introduction de la question devant la Chambre et au minimum dans un délai de trois jours avant le jour où il souhaite voir la question discutée. Par ailleurs, il est prévu que quatre parlementaires au plus, qui se seront auparavant manifestés auprès du Secrétaire général, peuvent être autorisés à poser une question chacun. Ceci impose aux parlementaires d'être attentifs au moment où une discussion d'une demi-heure est annoncée, afin de signaler au Secrétaire général avant le commencement de la séance au cours de laquelle la discussion doit avoir lieu de leur intention de poser des questions. L'objectif est que les parlementaires connaissent parfaitement les règles, puisqu'une bonne connaissance de la procédure dans sa globalité leur permet de remplir pleinement leur fonction.

Au-delà des règles, il est aussi nécessaire de connaître les conventions et pratiques qui ont pu évoluer au cours des années en regard de ce que sont les règles ou procédures formelles. Par exemple, au *Lok Sabha*, les parlementaires peuvent présenter des amendements à la motion de vœux en réponse à l'Adresse du Président. Un grand nombre de ces demandes sont habituellement acceptées. Les amendements recevables au regard des règles sont acceptés, reproduits et transmis aux parlementaires pour leur information. Une pratique s'est néanmoins développée, selon laquelle, après qu'une motion de vœux a été proposée et ses auteur et cosignataire ont terminé leurs interventions, une annonce est faite par la Présidence, demandant aux parlementaires qui ont présenté des amendements à la motion d'envoyer un papier au service de la séance sous quinze minutes, notifiant le numéro des amendements qu'ils souhaitent proposer. Seuls ces amendements, pour lesquels une notification a été adressée par les parlementaires dans le délai fixé, sont considérés comme mis en débat et sont mis aux voix devant la Chambre avant que la motion elle-même soit mise aux voix. Cette pratique s'est développée pour économiser le temps de la Chambre lorsque le nombre d'amendements reçus est très important. Seuls les membres qui sont avertis de cette pratique peuvent exercer leur droit de déposer des amendements en étant présent à la Chambre au bon moment et en envoyant une notification à la Séance.

Prestation de serment des parlementaires

L'article 99 de la Constitution indienne dispose que chaque membre de l'une ou l'autre des chambres du Parlement doit, avant de pouvoir s'installer à son siège, prêter serment. L'article 104 sanctionne qui a pris place et voté avant d'avoir prêté serment au sens de l'article 99. L'article 5 du Code de procédure et sur le déroulement des travaux du *Lok Sabha* dispose de surcroît qu'un parlementaire qui n'aurait pas prêté serment en application de l'article 99 de la Constitution, peut le faire au début d'une séance de la Chambre ou à tout autre moment de séance, comme le Président l'ordonne. Les nouveaux élus doivent prêter attention à ces dispositions.

Vote

Au *Lok Sabha*, il est généralement voté sur une question par acclamations, à moins qu'un parlementaire ne conteste l'opinion du Président et ne demande une mise aux voix, auquel cas le Président ordonne un vote. Quand une question est tranchée par acclamations, le Président n'annonce pas le nombre de "Pour" et "Contre". Dès lors qu'il s'agit de voter, l'article 367 dispose que lorsque le débat sur une motion est clos, le Président interroge et invite ceux qui sont pour la motion à dire "Pour"

et ceux qui sont contre, "Contre". Le Président annonce ensuite : "Je pense que les Pour (ou les Contre, le cas échéant) l'emportent". Si l'opinion du Président n'est pas contestée, il annonce deux fois : "Les Pour (ou les Contre, le cas échéant) l'emportent" et il en est ainsi décidé par la Chambre. Si l'opinion du Président sur le sens de la décision est contesté, il ordonne que les accès soient dégagés. Après trois minutes et trente secondes, durée nécessaire au dégagement des accès, il pose la question une seconde fois et annonce si, selon lui, les "Pour" ou les "Contre" l'emportent. Si cette opinion est de nouveau contestée, il ordonne que le vote soit enregistré, soit par le système de vote électronique, soit en utilisant les jetons "Pour" ou "Contre" dans la salle de séance ou en les déposant lorsqu'ils rejoignent les accès. En règle générale, les votes sont ces temps-ci opérés à l'aide du système électronique. Le vote par dépôt de jetons en rejoignant les accès est maintenant tombé en désuétude. Par conséquent, les parlementaires doivent avoir une connaissance appropriée de la manière de faire fonctionner le système de vote électronique.

Courtoisie parlementaire

Afin de maintenir les grandes traditions parlementaires, les élus doivent conserver une certaine dignité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Chambre. La conduite des parlementaires ne devrait pas porter atteinte à la dignité de la Chambre ou, de quelque manière que ce soit, ne pas correspondre aux règles que le Parlement a imposées à ses membres ou aux décisions prises, à l'occasion, par le Président. Un élu devrait maîtriser l'ensemble de ses règles, de peur de se retrouver coupable de commettre une entorse involontaire à l'étiquette parlementaire. Les règles ci-dessous constituent quelques-unes des règles importantes de l'étiquette parlementaire, que les membres du *Lok Sabha* doivent observer lorsque la Chambre siège :

- un parlementaire ne doit lire à la Chambre aucun livre, journal ou lettre, sauf s'ils sont en relation avec ou nécessaires aux travaux de la Chambre ;
- lorsque que la Chambre siège, chaque membre devrait entrer ou sortir de manière convenable ;
- un membre doit saluer la Présidence lorsqu'il entre à ou quitte la Chambre, et aussi lorsqu'il s'assoit ou quitte sa place. Cette attitude de déférence s'adresse à la Chambre elle-même, non à la personne qui siège à la présidence ;
- tout membre doit rejoindre sa place dès que le Président se lève pour parler ou demande le silence et s'adresse à la Chambre. Les parlementaires ne peuvent traverser l'hémicycle, marcher, se tenir debout, entrer ou sortir lorsque le Président est debout ;
- un parlementaire s'adresse toujours à la présidence. La pratique qui consiste à ce que les parlementaires débattent entre eux a été désapprouvée par le Président.

Suspension automatique des membres

Afin d'éviter les tohu-bohu au sein de la Chambre, qui se sont malheureusement multipliés dans la période récente, un nouvel article, l'article 374A, a été introduit dans le Code de procédure et sur le déroulement des travaux du *Lok Sabha* en décembre 2001, prévoyant la suspension automatique d'un membre, sans que soit nécessaire l'adoption habituelle d'une motion par la Chambre à cette fin, pour cause d'obstruction persistante et délibérée aux travaux de la Chambre. Bien que cette nouvelle disposition n'ait jamais été appliquée aussi loin au sein du *Lok Sabha*, elle a certainement eu un effet dissuasif. Ceci n'est pas uniquement lié à son inclusion dans le recueil des règles mais aussi parce qu'il y avait unanimité entre les membres du Bureau, présidents de groupe, secrétaires de groupe et

parlementaires pour son incorporation dans le corpus de règles. Grâce aux efforts constants de l'actuel Président, Mr. Manohar Joshi, pour trouver un juste équilibre entre le droit des parlementaires de faire mettre en débat des questions devant la Chambre et la nécessité de garantir la discipline et la courtoisie en collaboration avec les présidents des groupes politiques, les pertes de temps liées aux tohu-bohu ou aux comportements inconvenants de certains élus et conduisant à un ajournement des travaux de la Chambre, ont été considérablement réduites. Par exemple, alors que durant la session d'hiver (novembre-décembre) de 2000, 34,6 % du temps de travail de la Chambre avait été gaspillé du fait d'ajournements, cette proportion pour la session d'hiver de 2002 n'était plus que de 0,3%. De manière comparable, le temps perdu durant la session budgétaire de 2003 (février-mai) n'a représenté que 2,2% contre 40,2% du temps total perdus lors de la session budgétaire de 2001.

Les parlementaires et leurs privilèges

Afin de permettre à la Chambre de remplir ses fonctions sans contrainte, celle-ci et les parlementaires se voient reconnaître certains privilèges sur le fondement des articles 105 et 194 de la Constitution, comme la liberté d'expression, l'inviolabilité judiciaire, etc. — en vue d'un accomplissement de leurs devoirs sans entrave. Plusieurs décisions de la Chambre, des décisions de son Président et des jugements des tribunaux portant sur ces privilèges ont été rendus, que les parlementaires doivent bien comprendre et analyser afin d'exercer efficacement leur mandat.

Rappels au règlement

Le rappel au règlement est un élément de procédure important, destiné à aider le Président à faire respecter les dispositions et principes de la Constitution. En règle générale, il porte sur la procédure et sur les travaux de la Chambre à un moment donné. Il porte aussi sur l'organisation de points déjà inscrit à l'ordre du jour. Pour savoir si une question soulevée constitue ou non un rappel au règlement, il faut se demander si elle implique une interprétation des dispositions et principes de la Constitution et si elle pose un problème que la Présidence peut résoudre. Il ne peut y avoir un rappel au règlement dans l'abstrait. Il ne peut intervenir alors qu'une question sur une motion est posée ou pendant l'heure des questions au gouvernement. En formulant ce rappel au règlement, le parlementaire doit mentionner la disposition ou le principe constitutionnel qui aurait été ignoré, négligé ou violé. La décision du Président sur ce point est sans appel. Aucun débat n'est autorisé sur un rappel au règlement, mais le Président peut, s'il l'estime nécessaire, entendre les parlementaires avant de rendre sa décision.

Au-delà du Règlement intérieur

Le législateur, représentant du Peuple, est le mieux à même d'interpréter ses attentes. Il a parfois besoin, pour l'accomplissement de ses tâches, d'une assistance que les secrétariats, dans la majorité des cas, lui mettent facilement à disposition. Au *Lok Sabha*, par exemple, le service de la Bibliothèque, de la recherche, de l'expertise, de la documentation et de l'information (LARRDIS) met à disposition des élus un grand nombre de services et documents d'informations, sur demande et à titre prospectif, avec le souci fondamental de permettre aux parlementaires d'exercer leur mandat d'une manière plus efficace. Par ailleurs, la direction des services législatifs de la Chambre, *inter alia*, aide les élus à rédiger leur propres propositions de loi, en les aidant à démêler les complications de certains sujets et mettant à leur disposition différents types d'assistance législative. En outre, cette direction les aide aussi pour certaines questions quotidiennes, qui ne font pas l'objet d'une réglementation.

Partis politiques

Les partis politiques sont des institutions qui sont en compétition pour le contrôle du pouvoir politique au sein des institutions législatives. Afin d'atteindre ce but désiré, il leur est nécessaire de mettre en place des structures compétentes au sein de la Chambre, qui connaissent le Règlement intérieur. De ce point de vue, le rôle des secrétaires de groupes rémunérés par les partis est extrêmement important. En Angleterre, la pratique du "Canal habituel" est utilisée pour garantir l'ordre et la répartition du temps pour différents types d'activités de la Chambre. Ce train-train quotidien, en liaison avec la formation des parlementaires dispensée au sein de leur propre parti sur les subtilités du Règlement intérieur, exige une approche continue et bien organisée.

Presse et médias

Le Parlement et la presse ont une responsabilité commune, celle d'œuvrer au bien-être de la population en lançant des débats informés sur différents sujets échuant au politique. En Inde, la liberté de la presse et celle des membres du Parlement a été garantie à travers diverses dispositions constitutionnelles. Néanmoins, en comparaison des privilèges de la Chambre et de ses membres, la liberté de la presse apparaît soumise à certains contrôles. Par exemple, la publication de parties des débats qui ont été supprimées, par décision du Président, du compte rendu officiel des débats devant la Chambre, porte atteinte à ses droits, constitue un outrage à la Chambre et est donc punissable. De la même manière, la presse doit se garder d'imprimer ou de publier aucun écrit diffamatoire diffusant des critiques sur l'honorabilité ou les travaux de la Chambre et de ses commissions ou sur ses membres à raison de, ou relatif à leur personnalité ou comportement comme parlementaire, dans la mesure où une telle publication porterait atteinte aux droits de la Chambre et constituerait un outrage à celle-ci. De plus, la publication de comptes rendus des débats ou des travaux de la Chambre ou de ses commissions faux ou déformés, partiels ou injurieux, la présentation fallacieuse ou la dissimulation de faits à titre délibéré constituent des offenses de même nature que la publication d'écrits diffamatoires sur la Chambre, ses commissions ou ses membres ; les responsables de telles publications sont susceptibles d'être condamnées pour atteinte aux droits de ou outrage à la Chambre.

La presse aurait donc intérêt à se renseigner sur les règles de procédure, de manière à éviter de porter atteinte à de tels droits. La Commission des Droits de la Chambre, dans son treizième rapport présenté le 11 août 1961, indiquait *inter alia* "qu'il convient néanmoins de rappeler que la liberté de la presse, simple déclinaison de la liberté de parole et d'expression, ne se situe pas à un niveau plus élevé que la liberté de parole et d'expression reconnue aux citoyens et qu'aucun privilège n'est reconnu à la presse en tant que telle, qui serait distinct de la liberté de parole et d'expression des citoyens. En fait, celui qui écrit dans un journal devrait même être plus prudent qu'un simple citoyen, dans la mesure où ses critiques reçoivent une large diffusion."

Formation et orientation

La démocratie parlementaire a développé, au cours de son évolution, des procédures et mécanismes très sophistiqués. Responsables politiques, législateurs, administrateurs et fonctionnaires impliqués, à des niveaux variés, dans le jeu démocratique ont donc besoin d'être formés aux principes, aux outils et à la mécanique opérationnelle des institutions parlementaires. De plus, leur comportement doit être sensibilisé aux besoins, responsabilités, sens et tempérament des institutions parlementaires. La charge d'assurer les formations nécessaires et de transmettre les orientations requises et les formations revient au Parlement lui-même. En Inde, le Bureau des études parlementaires et de la formation (BPST), mis en place le 1er janvier 1976 comme service autonome au sein du secrétariat du *Lok Sabha*, est organisé pour faire face à ce besoin de donner au législateur et aux fonctionnaires des

possibilités institutionnalisées d'études de cas concrets et de formation systématique dans les différents domaines des institutions parlementaires, méthodes et procédures.

Pour conclure, un Règlement intérieur bien établi, source de continuité dans les procédures, constitue une aide pour la cohérence et l'effectivité des débats parlementaires et permet aussi au Parlement de remplir pleinement sa mission première, celle de formuler les choix publics.

M. Ian Harris, président, remercie M. G.C. Malhotra. Il souligne que, tant lui-même que d'autres membres de l'Association ont connu une expérience similaire. Il invite ensuite les participants à lui poser des questions.

M. Marc Bosc (Chambre des Communes, Canada) interroge l'orateur au sujet de sa conclusion sur le besoin des parlementaires de se former eux-mêmes au Règlement. Il demande dans quelle mesure les parlementaires indiens s'intéressent à cette question. Au Canada, il s'agit en tout cas d'une minorité.

M. G.C. Malhotra reconnaît que seul un faible nombre de parlementaires sont intéressés par les règles de procédure. Il ne les en blâme d'ailleurs pas, compte tenu de l'étendue de leurs obligations. Si la part de ceux intéressés s'élevait à 30 ou 40%, ce serait un bon résultat. La plupart des membres suivent ceux qui sont connus pour comprendre le Règlement.

Mme Judy Middlebrook (Chambre des Représentants, Australie) assure avoir apprécié la contribution, notamment parce que la Chambre australienne des Représentants était actuellement en train de revoir son Règlement. Elle demande quelle est la procédure pour organiser une telle révision en Inde. Existe-t-il une commission des procédures ? Quelle solution est adoptée si aucune règle n'est identifiée pour couvrir un point particulier ?

M. G.C. Malhotra précise que la procédure de révision est que chaque membre peut suggérer des amendements au Règlement. Il en va de même du secrétariat. Dès lors qu'une proposition est formulée, elle est transmise à la commission des affaires générales. C'est une vaste commission, composée de 60 ou 70 membres, représentant tous les partis. Quand les modifications sont acceptées, elles sont formellement rédigées et soumises à la commission du Règlement. Celle-ci est mise à la disposition de la Chambre durant une période de 7 jours ; si aucun amendement n'est déposé, la modification est incluse dans le Règlement. Le Président dispose de tous les pouvoirs, si rien d'autre n'est précisé dans le Règlement, et sa décision sur un point donné est sans appel.

M. Alain Delcamp (Sénat, France) remercie M. G.C. Malhotra pour sa communication particulièrement instructive. En France, le Parlement ne peut pas changer seul son Règlement. Toutefois, chaque Chambre dispose d'une certaine autonomie dans ce domaine, même si les règles essentielles sont définies dans la Constitution. Toute modification du Règlement d'une Chambre doit être soumise au Conseil Constitutionnel. Le Conseil n'aime pas les changements. Les parlementaires ont alors réagi en élaborant des conventions. D'autres règles, par exemple sur le fonctionnement des commissions, ont été introduites par la loi. Paradoxalement, le Règlement aboutit à des pratiques alternatives, une fois adopté. Au cours des dix à quinze dernières années, les réformes successives de la Constitution ont renforcé les pouvoirs du Parlement. Le résultat surprenant est qu'il est plus facile de réformer la Constitution que le Règlement des Assemblées.

M. G.C. Malhotra remercie l'intervenant.

Mme Marie-Josée Boucher-Camara (Sénégal) indique que les changements ont été introduits au Sénégal parce que les débats s'éternisaient tant qu'il semblait que les gens étaient endormis. De ce fait, une règle a fixé l'heure limite des séances parlementaires à minuit. Une autre disposition a permis aux ministres de disposer d'un temps de parole spécifique. D'autres limites ont été fixées, fondées sur la base des groupes politiques, le temps étant ensuite réparti par le groupe lui-même. S'agissant du maintien de l'ordre dans les débats, la question est soumise à la commission des doyens si des difficultés surgissent entre les membres.

M. Claude Djankaki (Bénin) signale que plusieurs points qu'il voulait aborder avaient déjà été évoqués par d'autres intervenants. Il vient de saisir que les règles de procédure ne seraient jamais pleinement comprises. Il demande quand l'Assemblée peut amender son Règlement. Au Bénin, il a été considéré qu'il valait mieux le modifier, ou bien au début, ou bien à la fin d'une législature. Il se demande comment il est possible de créer un corps de règlement digne de confiance, qui serait interprété de façon moins controversée au fur et à mesure que le temps passe.

M. K.E.K. Tachie (Ghana) demande quelles dispositions permettent de rappeler les ministres à l'ordre lorsqu'ils ne respectent pas les délais de dépôt. Les ministres évoquent régulièrement l'absence de dépôt d'une question. La presse demande régulièrement de quels pouvoirs dispose le président de la Chambre pour rappeler les ministres à l'ordre lorsque ceux-ci éludent les questions par ce moyen.

M. G.C. Malhotra répond que le fait, en Inde, pour un ministre de se réfugier derrière la procédure de dépôt d'une question pour éviter d'y répondre rendrait délicat son maintien dans son poste. Il est de la responsabilité de la présidence de veiller à la réponse immédiate d'un ministre. S'il demande du temps, ce qui lui est en général accordé, rentre en compte la notion de délai raisonnable. En réponse à M. Djankaki, il précise que le moment pour modifier le Règlement vient lorsque la question se pose.

M. Ian Harris, président, remercie M. G.C. Malhotra. Il précise qu'il a été au service d'un président qui déclarait parfois « Je sais que j'ai raison, parce que c'est l'avis du secrétaire général ». Il demande si les parlementaires défiaient parfois les décisions du président parce que l'ouvrage le plus fréquemment cité avait été écrit par M. G.C. Malhotra.

M. G.C. Malhotra répond qu'heureusement, tel n'avait pas encore été le cas.

M. Ian Harris, président, réplique qu'en Australie, le président avait une fois déclaré « Vous avez peut-être l'ouvrage, mais j'ai en face de moi l'homme qui l'a écrit ». Il invite ensuite Mme Damienne Nanare, secrétaire générale du Conseil national de transition de la République centrafricaine à présenter sa communication.

2. – Communication de Mme Damienne Nanare, sur *le Conseil national de transition de Centrafrique*

Mme Damienne Nanare présente la communication suivante :

Mesdames, Messieurs,

Honorables membres de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements,

J'ai accueilli comme un honneur, l'invitation à participer aux présentes assises. J'ai trouvé les thèmes proposés pour le débat très intéressants mais étant nouvellement nommée dans mes fonctions, je ne peux en faire utilement l'objet de ma communication. Par contre, j'ai pensé qu'il était judicieux d'expliquer les causes de la dissolution de l'Assemblée nationale de mon pays et les caractéristiques de la nouvelle institution qu'est le Conseil national de transition.

Quelques repères sociologiques, économiques, historiques et politiques sont nécessaires pour comprendre les événements du 15 mars 2003, qui ont déclenché le processus actuellement en cours.

Mes propos s'articulent donc autour de deux points : l'environnement socio-historique et politique de l'ancienne Assemblée nationale et le Conseil national de transition.

I. – L'ENVIRONNEMENT SOCIO-HISTORIQUE ET POLITIQUE DE L'ANCIENNE ASSEMBLEE NATIONALE

La République de Centrafrique est un pays continental situé entre le Congo (Brazzaville) et la République démocratique du Congo au sud, le Tchad au nord, le Soudan à l'est et le Cameroun à l'ouest. D'une superficie de 623 000 km², la RCA compte environ 3,3 millions d'habitants à l'heure actuelle (une densité d'à peine 5,3 habitants au km²), dont 1/5 vit dans les villes d'environ 10 000 habitants. Bangui compte 600 000 habitants.

La République centrafricaine est un vaste plateau ondulé sillonné par plusieurs cours d'eaux et principalement constitué par deux bassins : le bassin de l'Oubangui, fleuve au carrefour de trois pays (Congo, RCA et République démocratique du Congo) et le bassin du Chari Logone dans le nord et le nord-ouest du pays, à la frontière du Tchad.

L'ensemble des recherches archéologiques ont permis de faire la preuve que l'espace centrafricain a été habité de façon continue depuis au moins trois mille ans par des populations sédentaires connaissant l'agriculture et la pratique de la métallurgie.

Aujourd'hui, on peut dénombrer sur l'espace centrafricain environ neuf groupes ethniques : Banda, Gbaya, Sara, Mgbaka, Ngbandi, Mboums, Zandé-Nzakara, Peulhs, Pygmées.

Colonisé par la France vers les années 1894, le territoire centrafricain fut baptisé « Oubangui-Chari » du nom des deux cours d'eaux, l'Oubangui au sud et le Chari au nord. Comme l'ensemble des territoires sous domination française, il a participé à toutes les formes de lutte qui l'ont conduit à la souveraineté en 1960.

Après son indépendance en 1960, la République centrafricaine va connaître deux ans de multipartisme pour retomber pendant trente ans durant, dans une pratique de l'institutionnalisation du parti unique.

Cette longue période est marquée par les gouvernements de type militaire, le régime dictatorial de Bokassa qui a duré quatorze ans, suivi du régime Kolingba issu lui aussi d'un coup d'Etat militaire et qui a duré douze ans. Entre temps, après la chute de Bokassa et avant l'instauration du régime de Kolingba, la RCA va expérimenter pendant une brève période, de 1979 à 1981, la pratique démocratique.

Pendant cinq ans (de 1981 à 1985), le général Kolingba va diriger le pays d'abord avec des militaires, puis avec des civils sur la base des ordonnances. Puis, devant les crises institutionnelles et de légitimité, le général Kolingba institutionnalise le Rassemblement démocratique centrafricain (RDC) comme parti unique et se fait élire par la même occasion, par le truchement du vote de la Constitution le 26 novembre 1986, Président de la République.

Quelques initiatives politiques sont alors mises en place dans le but ultime de conférer au régime les apparences d'une démocratie. Parmi ces leurres, celui de la séparation illusoire des pouvoirs, puisque la réalité du pouvoir législatif était toujours détenue par le Président de la République, l'initiative de la loi revenant à l'Exécutif, et celle du pouvoir exécutif revenait également à la présidence, où le cabinet présidentiel était plus puissant que les ministres.

En mai 1990, le comité directeur de ce parti unique, au cours d'une réunion, va faire étalage de tous les facteurs de blocage institutionnel, économique et social que connaît le régime. Dans le même temps, un groupe de patriotes signera une Lettre ouverte à l'attention du chef de l'État pour réclamer plus de démocratie, plus de liberté, le retour à une vie politique plus démocratique. C'est le début de tous les mouvements qui ont amorcé le chargement démocratique jusqu'aux élections de 1993.

Succédant à la répression, le pouvoir fit des concessions sur le plan politique en instituant par décret en 1991 le multipartisme, en désignant un médiateur entre le pouvoir et l'opposition et en amendement la Constitution. Mais c'est la convocation du corps électoral pour les élections législatives et présidentielle d'octobre 1992 qui ont signé la fin du régime de Kolingba. Il a dû alors accepter de partager le pouvoir avec l'opposition.

Les élections législatives et l'élection présidentielle d'août-septembre 1993 sonnent la fin d'une dictature qui aura duré douze ans.

Le deuxième tour de l'élection présidentielle verra la victoire d'Ange-Félix Patassé du MLPC (Mouvement de libération du peuple centrafricain) avec plus de 52 %, mais il n'aura pas réuni la majorité à l'Assemblée nationale où le MLPC n'a eu que 36 % des sièges. Une nouvelle recomposition du paysage politique s'effectuera en sa faveur, réunissant un certain nombre de partis sous la dénomination de « Mouvance présidentielle », totalisant plus de 60 sièges à l'Assemblée nationale sur les 85.

En avril 1996, une centaine de soldats centrafricains se sont mutinés à Bangui, réclamant le paiement de trois mois d'arriérés de solde. La mutinerie a tourné à l'affrontement armé avec la Sécurité présidentielle, après le siège par les mutins de la radio nationale et leur tentative de pénétrer dans le palais présidentiel. Le calme est revenu à Bangui lorsque les mutins ont été payés, assurés qu'ils ne seraient pas poursuivis et après qu'ils eurent, pour certains, remis leurs armes. Ils ont obtenu également le limogeage du chef d'état major.

Un mois après, à la suite d'une série de grèves, un certain nombre de fonctionnaires (hôpitaux, douanes, régies financières, etc.) ont réclamé également le paiement de trois mois d'arriérés de salaires. La tension serait née du non-versement de leurs salaires aux fonctionnaires et agents de

État et de la baisse du pouvoir d'achat des centrafricains à la suite d'une réduction de 20 à 30 % des salaires des fonctionnaires. Cette mesure a fait suite à l'entrée en vigueur du nouveau statut de la fonction publique contenu dans l'accord passé entre le gouvernement, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en mars 1996, visant à mettre en place un programme d'ajustement structurel portant sur 3 ans, à hauteur de 43 milliards de francs CFA, en vue de relancer l'économie nationale. Le 14 mai, 5 000 manifestants opposants réclament la démission du chef de l'État.

Le 18 mai 1996, une deuxième mutinerie d'une partie de l'armée centrafricaine s'est dressée à nouveau contre le pouvoir. Le chef de l'État a demandé l'intervention des troupes françaises stationnées sur place, appelées « Éléments français d'assistance opérationnelle » (EFAO – 1 400 soldats en Centrafrique, en vertu d'un accord de coopération de 1979). Elles se sont alors déployées dans les rues de Bangui pour assurer la sécurité des 2 500 ressortissants français et du millier d'européens installés à Bangui. Puis elles se sont engagées dans des actions de combat, afin de concourir à « maintenir le système démocratique ».

Le 6 juin 1996, Jean-Paul Ngoupande, ambassadeur de Centrafrique en France, est nommé Premier ministre. Un nouveau gouvernement, dit d'union nationale, est formé, sur la base d'un protocole d'accord entre toutes les tendances politiques. Les sept partis de l'opposition ont pourtant refusé d'y entrer, contestant la répartition des portefeuilles.

La France a annoncé qu'elle allait aider le gouvernement centrafricain à faire face à ses obligations quant au paiement des salaires des fonctionnaires.

Le 3 juillet 1996, un comité de désarmement est mis en place avec l'assistance des EFAO pour récupérer des armes « évaporées » au cours des mutineries.

Du 19 août au 9 septembre 1996 se sont tenus les États généraux de l'armée, en vue de « repenser les structures et le fonctionnement de l'armée, ainsi que toutes les questions relatives à la défense nationale ». 77 recommandations ont été retenues, dont l'armée centrafricain annonce qu'elle va surveiller de près la mise en œuvre. Parmi celles-ci figure la révision des accords de défense liant la France et la RCA.

Du 15 au 22 novembre 1996, Bangui est à nouveau en proie à une « rébellion » d'une partie de l'armée, à la suite de l'arrestation ratée d'un ancien officier par la gendarmerie. Sous la protection française, une délégation conduite par le président de l'Assemblée nationale, Hugues Dobozeni, rencontre les rebelles qui demandent la destitution du chef de État qu'ils accusent, entre autres, de favoriser le tribalisme. Entouré des membres du Bureau et de représentants des partis d'opposition, le président de l'Assemblée a alors « expliqué aux mutins qu'il était impossible d'engager une procédure de destitution du chef de l'État par les voies légales, la Constitution ne le permettant pas en l'état actuel ». Début décembre, le « Groupe des neuf », nouvelle alliance des principaux partis d'opposition, demande dans une déclaration commune la médiation du président du Gabon, Omar Bongo.

Les chefs d'État, alors réunis au sommet France-Afrique à Ouagadougou, décident d'envoyer une mission de bons offices. Les présidents Omar Bongo du Gabon, Alpha Konaré du Mali, Idriss Déby du Tchad et Compaoré du Burkina-Faso se rendent à Bangui et obtiennent le 8 décembre l'accord entre les mutins et les autorités centrafricaines, pour une trêve de quinze jours et la mise en place d'un comité de suivi qui sera dirigé par l'ancien chef d'État malien, le général Amadou Toumani Touré. Celui-ci obtient à son tour le prolongement de la trêve pour un mois.

Le 25 janvier 1997, les mutins de l'armée centrafricaine ont officiellement mis fin au mouvement déclenché dix semaines auparavant, en signant les « Accords de Bangui ». La Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui (MISAB), composée de 700 à 750 soldats de six pays (Gabon, Sénégal, Mali, Burkina-Faso, Togo et Tchad), est alors mise en place comme force d'interposition et devient opérationnelle à la mi-février 1997. Sa mission est d'assurer le retour à la paix,

le maintien de la sécurité et le désarmement des milices. Elle prend le relais des EFAO qui restent pour assurer un soutien logistique auprès des six contingents.

Le 30 janvier 1997, Michel Gbezera Bria est nommé Premier Ministre à la suite du limogage de Jean-Paul Ngoupande. Un nouveau gouvernement, ouvert à l'opposition, est formé. Il est appelé « Gouvernement d'action pour la défense de la démocratie ». En février 1997, la France décide de retirer les coopérants de la Sécurité présidentielle.

Inscrit en priorité sur l'agenda des travaux parlementaires, le projet de loi portant amnistie des faits liés à la mutinerie du 15 novembre 1996 au 25 janvier 1997 est adopté le 15 mars 1997, à l'unanimité, par l'Assemblée nationale.

Le 20 juin 1997, des combats reprennent, marqués par des tirs au mortier et au lance-roquettes, opposant les mutins de l'armée centrafricaine aux forces de la MISAB. Trois obus sont tombés sur l'ambassade de France. Un cessez-le-feu est signé le 4 juillet.

Août 1997 : la France annonce la fermeture de la base militaire française de Bouar et la réduction progressive des effectifs de la base située à Bangui.

La conférence de réconciliation nationale se tient en 1998.

Mais les engagements pris par les acteurs politiques n'ont jamais été suivis d'actes concrets, ce qui a entraîné la persistance des mutineries et constitué un terrain favorable à une nouvelle tentative de coup d'État en mai 2001. Cette tentative de coup d'État sera contrecarrée par l'action de la Sécurité présidentielle des forces armées centrafricaines, des éléments libyens sollicités par Bangui et envoyés par Tripoli ainsi que des soldats appartenant à la rébellion de Jean-Pierre Bemba en République démocratique du Congo.

En novembre 2001 le général Bozizé, chef d'état-major des forces armées centrafricaines, est limogé, accusé par la commission d'enquête d'avoir participé au coup d'État du 28 mai. Son arrestation manquée donne lieu à un affrontement armé entre les forces loyalistes et les forces fidèles au général Bozizé. Ce dernier s'enfuit avec ses fidèles et trouve refuge au Tchad.

Le 25 octobre 2002, le général Bozizé tente un coup d'État mais échoue. C'est à partir de ce moment que commencent pour le peuple centrafricain des souffrances atroces.

Pour la première fois dans l'histoire de notre pays, un chef d'État prétendument élu faisait violer, massacrer et piller le peuple qui était censé l'avoir porté au pouvoir par des mercenaires étrangers.

Face à cette situation et notamment aux graves violations des droits de l'Homme, le renversement du régime d'Ange-Félix Patassé était inéluctable et obéissait à une exigence incontournable de survie nationale. C'est pourquoi la conquête du pouvoir par les forces du général de division François Bozizé le 15 mars 2003 fut accueillie par le peuple centrafricain comme une libération.

Le nouvel homme fort du pays procéda à la dissolution de la Constitution du 14 janvier 1995 et de l'Assemblée nationale. Dès lors, la République centrafricaine se trouva dans un État d'exception où les pouvoirs exécutif et législatif sont concentrés dans les mains d'un seul homme. Mais voulant associer toutes les forces vives à l'œuvre de reconstruction nationale, le Président de la République, après avoir pris les actes constitutionnels n° 1 et n° 2, créa le Conseil national de transition.

II. – LE CONSEIL NATIONAL DE TRANSITION

1. Création

Le Conseil national de transition est créé par le décret n° 03-007 du Président de la République du 3 avril 2003. La première session extraordinaire a été consacrée à la mise en place du

cadre juridique : élection du bureau, confection et adoption d'un règlement intérieur entériné par décret du chef de l'État. Le Bureau est composé de sept membres élus par leurs pairs pour toute la durée de la transition.

Il comprend les personnalités suivantes :

- Président : Maître Nicolas Tiangaye
- Premier vice-président : Monsieur Justin Djapou
- Deuxième vice-président : Monsieur Charles Massi
- Rapporteur : Madame Marie-Josèphe Songomali
- Rapporteur-adjoint : Monsieur Alexandre Nguendet
- Premier questeur : Madame Marie-Louise Yakengba
- Deuxième questeur : Monsieur Salle Djidalbaye

2. Missions

Organe consultatif, le Conseil national de transition a pour mission de :

- Assister le Président de la République dans l'exercice de sa fonction législative en examinant tous les projets d'ordonnances qui lui sont obligatoirement soumis ;
- Proposer au Président de la République et/ou au gouvernement toutes recommandations qu'il juge nécessaires à la bonne marche de la vie de la Nation ;
- Assister le Gouvernement dans la rédaction de l'avant-projet de Constitution et la préparation des futures élections générales.

Ces missions concourent à aider la République centrafricaine à passer sereinement le cap de la transition et à jeter les fondements du retour à la légalité constitutionnelle, qui doit se matérialiser par les élections présidentielles, législatives et municipales. C'est pourquoi, bien qu'étant un organe consultatif, le Conseil national de transition n'est pas une rupture avec la démocratie et le fonctionnement normal d'un Parlement élu.

3. Le Conseil national de transition n'est pas une rupture avec la démocratie

Dans la situation d'exception que vit la République centrafricaine, on peut dire que le Conseil national de transition est le seul organe de transition ayant un minimum de légitimité. En effet ses 96 membres, appelés Conseillers nationaux, sont élus par leurs pairs dans les entités représentant aussi bien les partis politiques et l'administration que la société civile :

- Partis politiques
- Syndicats
- Confessions religieuses
- Professions libérales
- Patronat
- Commerçants
- Organisations des Droits de l'Homme
- Organisations des Femmes
- Organisations de Jeunesse
- Arts et Culture
- Armée
- Gendarmerie

- Police,
- « Patriotes » — on appelle ainsi les soldats qui ont réussi le coup de force du 15 mars, car il s'agit d'un sursaut patriotique
- Police municipale
- Douanes
- Eaux et Forêts,
- Chasse et pêche,
- Agriculture
- Élevage
- Minorités (ethniques)
- Artisans miniers
- Collecteurs de diamants et de pierres précieuses
- Groupement des transporteurs routiers
- Associations et ONG de l'environnement
- Association de parents d'élèves
- Centrafricains de l'étranger — Retraités
- Notables par préfectures et villes de Bangui
- Magistrature.

Les Conseillers nationaux jouissent de l'immunité. Le Règlement intérieur prévoit que le Conseil national de transition peut faire des recommandations interpellatives. Le Conseil fonctionne également avec huit commissions permanentes dans les domaines de compétence suivants :

- Commission Affaires étrangères
- Commission Défense nationale
- Commission Intérieur, lois et affaires administratives
- Commission Économie, finances et plan
- Commission Santé, affaires sociales, éducation, arts et culture
- Commission Production, ressources naturelles et environnement
- Commission Équipement et communication
- Commission Droits de l'Homme et droit international humanitaire.

Aussitôt après la première session extraordinaire, la première session ordinaire convoquée du 21 juillet au 4 septembre 2003 s'est prononcée sur des projets d'ordonnance, fait trois Recommandations dont une sur la relance du dialogue national, une interpellant trois ministres sur des questions d'actualité, une sur les onze engagements souscrits par le gouvernement centrafricain devant l'Union européenne. Les structures administratives, dont le Secrétariat général de l'ancienne Assemblée nationale, sont demeurées intactes.

La mission de la transition étant de fermer les pages de la sombre et sanglante histoire des années de persécutions et d'en ouvrir de nouvelles, tournées vers la réconciliation nationale et le redressement économique, les assises du dialogue national se dérouleront du 15 septembre au 30 septembre 2003 pour tenter de trouver définitivement des solutions aux maux dont souffre la République centrafricaine. Le but ultime est d'arriver à réaliser des élections crédibles qui présideront à la mise en place d'institutions réellement démocratiques, notamment d'une assemblée nationale. A ce moment-là, le Conseil national de transition n'aura plus sa raison d'être.

CONCLUSION

Politiquement, la transition est le passage entre deux étapes d'un processus. Elle suppose une dynamique permettant un changement qualitatif. Par la voix de son président, le Conseil national de transition s'est engagé à tout mettre en œuvre pour que l'époque intermédiaire actuelle puisse aboutir à une époque à venir, porteuse de plusieurs espérances.

M. Ian Harris, président remercie l'oratrice et invite les participants à lui poser des questions.

M. Brissi Lucas Guehi (Côte d'Ivoire) relève que des situations telles que celle qui vient d'être décrite ont tendance à se répéter sur le continent africain. Il demande sur quels critères et de quelles façons les membres du Conseil de transition ont été choisis. Par ailleurs, le Règlement applicable est-il celui de la précédente Assemblée ? Sinon, en quoi en diffère-t-il ?

Mme Damienne Nanare indique que les membres du Conseil de transition ont été désignés par décret, en réunissant au préalable des juristes, ainsi que les présidents des Cours.

Toutes les structures ont été révisées. Le nombre de membres du Conseil a été décidé par consensus. Ceux-ci reflètent les différentes structures socio-économiques de la société, les forces vives du pays, qui les ont désigné ou élu en leur sein. Les membres se sont ensuite réunis et ont élu leur Bureau, ainsi que le Président. Ce dernier a veillé à la préparation d'un Règlement, lequel ne diverge guère par rapport à celui de la précédente Assemblée nationale, sauf qu'il y est fait référence à l'adoption d'ordonnances au lieu de lois.

M. Ian Harris cède la présidence de la réunion à M. Prosper Vokuma, membre du Comité exécutif.

M. Claude Djankaki (Bénin) considère que, si le Conseil national de transition ne représente pas une rupture avec la vie démocratique, il s'agit néanmoins d'une parenthèse. Il demande quel est le quota de sièges réservé aux partis politiques au sein du Conseil national.

Mme Damienne Nanare précise que toutes les entités ne disposent pas de la même représentation au sein du Conseil national. Les partis politiques se partagent 16 sièges ; cependant, les représentants de la société civile sont en plus grand nombre.

Mme Hélène Ponceau (Sénat, France) demande des précisions sur les compétences respectives des membres du Bureau du Conseil national de transition. Qu'en est-il particulièrement pour le rapporteur, les Questeurs et leurs adjoints ?

Mme Damienne Nanare indique que le rapporteur doit faire la synthèse des débats qui se déroulent en séance plénière. Il distribue également les temps de parole en séance. Les Questeurs gèrent les questions matérielles et financières.

M. Everhart Voss (Bundestag, Allemagne) évoque les propos de Mme Damienne Nanare, qui déclarait que le Conseil national de transition ne constitue pas une rupture avec la démocratie, parce que les conseillers nationaux sont délégués par leurs pairs. Il souhaite obtenir à ce sujet une clarification : que veut dire précisément l'élection par les pairs au sein des entités ? Au sein de ces organisations, comment cette répartition a-t-elle été décidée ?

M. Ian Harris, président reprend sa place à la tribune.

Mme Damienne Nanare rappelle que l'objectif final est d'aboutir à des élections et à la mise en place d'une Assemblée démocratique.

C'est un décret qui a répertorié les 29 entités et fixé les quotas, après avoir consulté les partis politiques, qui n'ont pas été dissous, ainsi que les autres structures représentatives. Chaque parti s'est réuni de façon interne pour désigner ses représentants au Conseil national.

M. Mohamed Salifou Touré (Guinée) demande si les structures administratives de l'ancienne Assemblée sont demeurées intactes, et si les fonctionnaires ont continué de percevoir leurs traitements.

Mme Damienne Nanare confirme que les salaires des fonctionnaires continuent d'être payés. En revanche, les arriérés ont été gelés et les traitements n'ont repris qu'à partir du mois de mars 2003, ce qui ne manque pas de créer des situations délicates pour certaines personnes.

M. Mamadou Santara (Mali) demande des précisions complémentaires sur les missions du Conseil national de transition. Si celui-ci assiste le Gouvernement dans la rédaction des avant-projets de loi, cela signifie-t-il que ses 96 membres attendent d'être saisis par l'exécutif ? Le Conseil national sera-t-il aussi associé à la rédaction de la nouvelle Constitution ?

Ce Conseil devrait avoir un rôle important à ce stade. Mais, par sa composition même, est-il en mesure de s'acquitter d'une telle mission ?

Enfin, le mandat du Conseil et de ses membres est-il limité dans le temps ?

Mme Damienne Nanare répond que, pour l'avant-projet de Constitution, le Conseil national de transition attend que le Gouvernement lui présente les projets d'ordonnances et les autres projets, avant de donner son avis.

Mais le Conseil national peut également prendre les devants et faire des recommandations. C'est d'ailleurs ce qu'il a fait dès sa première réunion, à propos des orientations qu'il souhaite imprimer à la future Constitution, ainsi que sur le Code électoral. Une commission a travaillé sur ce thème, qui a ensuite été débattu en séance plénière. Une recommandation a été transmise au Gouvernement.

S'agissant des 11 engagements demandés par l'Union européenne, le Conseil national en a justifié le respect.

Le Conseil national, comme son nom l'indique, est une instance de transition, donc limitée dans le temps. Son mandat est de 18 mois, les élections devant avoir lieu en décembre 2004.

Mme Marie-Françoise Puccetti (Gabon) demande des précisions sur les modifications apportées au Règlement de l'Assemblée.

Mme Damienne Nanare rappelle qu'il s'est agi pour l'essentiel de faire référence à l'adoption d'ordonnances par le Gouvernement, au lieu de lois. Hormis ces modifications, le Conseil national de transition fonctionne exactement comme l'ancienne Assemblée nationale.

M. Ian Harris, président remercie Mme Damienne Nanare pour sa communication.

3. – Modification du Règlement

M. Ian Harris, président présente les trois amendements proposés par le Comité exécutif.

Il s'agit tout d'abord, à l'article 11, de mettre le Règlement de l'Association en conformité avec la nouvelle dénomination des réunions statutaires de l'UIP, qui a remplacé les « conférences » par les « Assemblées ». Cette modification est de caractère strictement rédactionnel.

La deuxième modification proposée (à l'article 14) vise à accroître de deux le nombre des membres du Comité exécutif ; celui-ci serait ainsi composé du Président, de deux vice-présidents et de **huit** autres membres au lieu de **six** actuellement.

La troisième porte sur la création d'un article additionnel après l'article 16, qui vise à limiter l'absentéisme au sein du Comité exécutif.

Il se lit ainsi :

« *Art. 16 bis*

1. *Tout membre du Comité exécutif qui n'assiste au cours de deux sessions ou réunions consécutives, telles que définies à l'article 11, à aucune des réunions du Comité exécutif, est considéré démissionnaire au début de la session ou réunion suivante, sauf décision contraire du Comité. Une liste des présents est établie à l'occasion de chaque séance du Comité.*
2. *Le Président rappelle par écrit au membre du Comité qui n'a assisté à aucune de ses séances au cours d'une session ou d'une réunion de l'Association, telle que définie à l'article 11, les dispositions de l'alinéa précédent. »*

M. Ian Harris, président demande si les modifications peuvent faire l'objet d'un vote global, ou si au contraire il convient de les examiner séparément.

M. Yogendra Narain (Rajya Sabha, Inde) souhaite que la modification relative à l'absentéisme après l'article 16 soit examinée séparément.

M. Ian Harris, président met tout d'abord aux voix les amendements aux articles 11 et 14.

Les amendements sont adoptés.

S'agissant de l'article additionnel après l'article 16, il en explique le contexte, depuis la modification globale du Règlement intervenue à l'occasion de la session de Marrakech en 2002. Il précise que, si cette disposition nouvelle est adoptée, elle n'aura pas d'effet rétroactif.

M. Yogendra Narain (Rajya Sabha, Inde) émet une seule objection à cette proposition. Il arrive souvent que les réunions de l'ASGP et de l'UIP coïncident avec d'autres conférences, ou avec des sessions des Parlements.

M. Ian Harris, président indique que c'est particulièrement pour cette raison que le nouvel article propose de permettre au Comité exécutif d'apprécier au cas par cas, si cela s'avère nécessaire.

M. Claude Djankaki (Bénin) considère que, si un membre de l'Association peut se faire représenter aux sessions et réunions de l'Association, il n'en va pas de même d'un membre du Comité exécutif pour les réunions de celui-ci. Il est donc nécessaire d'insister sur un certain nombre de critères.

M. Ian Harris, président rappelle qu'il convient de disposer d'un Règlement clair et concis. Les dispositions de précision sont contenues dans le document relatif aux méthodes de travail. La disposition permettant d'éviter l'application systématique de la démission d'office vise notamment les cas d'autres réunions, de maladie, etc. Il est toujours possible d'ajouter des critères dans les méthodes de travail. Mais l'objectif est que cette règle ne soit jamais utilisée, et que les membres du Comité exécutif, par courtoisie, présentent des excuses lorsqu'ils ne peuvent pas participer aux réunions statutaires de la structure pour laquelle ils ont été candidats et à laquelle ils ont été élus.

M. Shahid Iqbal (Pakistan) demande si la mesure ne s'applique qu'autant qu'un membre du Comité exécutif a été absent à l'ensemble des réunions qui se sont tenues au cours d'une session ou d'une réunion, au sens de l'article 11 du Règlement.

M. Ian Harris, président répond affirmativement.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) estime que les explications sont désormais suffisamment claires. En outre, les compte rendus des débats feront foi.

M. Ian Harris, président met la proposition de nouvel article après l'article 16 du Règlement aux voix, en indiquant que les méthodes de travail pourront donner toute précision utile à ce sujet.

L'article additionnel est adopté.

4. – Nouveaux membres

M. Ian Harris, président présente les nouvelles candidatures qui ont été approuvées par le Comité exécutif.

Il s'agit de :

Mme Damienne Nanare, secrétaire générale du Conseil national de transition de la République centrafricaine,

M. Samson Ename Ename, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Cameroun.

Ces candidatures ne posant pas de problème particulier, M. Ian Harris propose aux membres de les accepter.

Il en est ainsi décidé.

5. – Adoption du projet de budget pour 2004

M. Ian Harris, président rappelle que le projet de budget pour l'année prochaine a été distribué aux membres. Il demande si celui-ci fait l'objet de commentaires.

Le projet de budget, mis aux voix, est adopté.

6. – Projet d'ordre du jour de la prochaine session

M. Ian Harris, président présente le projet d'ordre du jour, tel qu'approuvé par le Comité exécutif.

1. Communication de l'Algérie "Les devoirs d'un Secrétaire général dans un pays confronté à des événements naturels comme des tremblements de terre".
2. Communication du Royaume-Uni : "Le rôle des tribunaux en matière d'interprétation de la loi votée par le Parlement".
3. Communication de l'Australie : "Tentatives pour développer l'interactivité des débats parlementaires"
4. Communication de la Pologne : "Le statut et le rôle des services législatifs dans le processus législatif"
5. Communication de l'Inde : "Limitation des possibilités de changement de groupe politique : son impact sur la stabilité du Gouvernement".
6. Sujets possibles de débat général :
 - "Partenariat entre hommes et femmes dans les services parlementaires" (Ian Harris)
Modérateur : M. S. Mfenyana (République Sud-africaine)
 - "Les relations entre le Parlement et la société civile" (Burkina Faso et Suède)
7. Discussion sur des thèmes supplémentaires (sélectionnés par le Comité exécutif lors de la session de printemps).
8. Questions administratives et financières.
9. Nouveaux sujets de discussion et agenda prévisionnel pour la réunion de Genève (automne 2004)

M. Ian Harris invite les participants qui souhaitent ajouter un point à l'ordre du jour à contacter les co-secrétaires.

Le projet d'ordre du jour est approuvé.

7. – Clôture de la réunion

M. Ian Harris, président rappelle que le défi est toujours grand, lorsqu'il s'agit d'organiser une telle réunion sans le soutien d'un Parlement hôte.

Il tient à remercier les interprètes pour la qualité de leur travail et leur efficacité.

La séance est levée à 12 heures 10.