

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DES PARLEMENTS

SESSION DE GENEVE

28 – 30 SEPTEMBRE 2004

*Compte rendu
des séances plénières*



MEMBRES PRÉSENTS

M. Artan Banushi	Albania
M. Hafnaoui Amrani	Algeria
M. Ian Harris	Australia
M. Khondker Fazlur Rahman	Bangladesh
M. Gleb Bedritsky	Belarus
M. Robert Myttenaere	Belgium
M. Luc Blondeel	Belgium
M. Ognyan Avramov	Bulgaria
M. Prosper Vokouma	Burkina Faso
M. Samson Ename Ename	Cameroon
M. Carlos Hoffmann Contreras	Chile
Mme Martine Masika Katsuva	Congo (Dem. Rep)
M. Brissi Lucas Guehi	Cote d'Ivoire
M. Bruno Haller	Council of Europe
M. Constantinos Christoforou	Cyprus
M. Peter Kynstetr	Czech Republic
M. Paval Pelant	Czech Republic
M. Heike Sibul	Estonia
M. Samual Alemayehu	Ethiopia
M. Asnake Tadesse	Ethiopia
M. Seppo Tiitinen	Finland
Mme Hélène Ponceau	France
Mme Marie-Françoise Pucetti	Gabon
M. Dirk Brouer	Germany
M. Kenneth E.K. Tachie	Ghana
M. G.C. Malhotra	India
M. Yogendra Narain	India
M. Arie Hahn	Israel
M. Ha-Sung Jun	Korea (Rep of)
M. Sheridah Al-Mosharji	Kuwait
M. Adnan Daher	Lebanon
M. Abdul Wahab Abdullah	Malaysia
M. Mamadou Santara	Mali
Mme Patricia Flores Elizondo	Mexico
Mme Jambalsuren Narantuya	Mongolia
M. Abdel Jalil Zerhouni	Morocco
M. Moses Ndjarakana	Namibia
Mrs Panduleni Shimutwikeni	Namibia
M. Surya Kiran Gurung	Nepal
M. Willem H. De Beaufort	Netherlands
M. Ibrahim Salim	Nigeria
M. Oluyemi Ogunyomi	Nigeria

M. Mahmood Salim Mahmood	Pakistan
M. Ano Pala	Papua New Guinea
Mme Halima Ahmed	Parliament of the ECOWAS
M. Vladimir Aksionov	Parliamentary Assembly of the Union of Belarus and the Russian Federation
M. Oscar Yabes	Philippines
M. Artemio Adasa	Philippines
Mme Isabel Corte-Real	Portugal
M. Constantin Sava	Romania
Mme Cecilia Paduroiu	Romania
M. Francisco Silva	Sao Tome & Principe
Mme Marie-Josée Boucher-Camara	Senegal
M. P.O. Ram	Singapore
Mme Jozica Veliscek	Slovenia
M. Manuel Caverro-Gomez	Spain
M. Manuel Alba Navarro	Spain
Mme Priyaneer Wijesekera	Sri Lanka
M. Ibrahim Mohamed Ibrahim	Sudan
M. Anders Forsberg	Sweden
M. John Clerc	Switzerland
M. Hans Peter Gerschwiler	Switzerland
M. James J. Warburg	Tanzania
M. Pitoon Pumhiran	Thailand
M. Montree Rupsuwan	Thailand
M. Phicheth Kitisin	Thailand
M. Sompol Vanigbandhu	Thailand
Mme Roksa Georgievska	The FYR of Macedonia
M. Valentyn Zaichouk	Ukraine
M. Roger Sands	United Kingdom
M. Michael Pownall	United Kingdom
M. Hugo Rodriguez Filippini	Uruguay
M. Eike Burchard	Western European Union
Mme Helen Dingani	Zimbabwe

REPLAÇANTS

M. José Antonio (for Mr Diogo De Jesus)	Angola
Ms Claressa Surtees (for Mr B. Wright)	Australia
Mme Martine Boitard (for Mr X. Roques)	France
Mr Alain Delcamp (for Mr J. C. Becane)	France
Mr Gaston Rembendambya (for Mr F. Owassango Daeken)	Gabon

Mrs Stavroula Vassilouni (for Mr G. Karabatzos)	Greece
Mrs Winantuningtyas Titi (for Mr. F. Djamal)	Indonesia
Ms Cait Hayes (for Mr Kieran Coughlan)	Ireland
Mr Francesco Posteraro (for Mr Ugo Zampetti)	Italy
Mr Paolo Santomauro (for Mr Antonio Malaschini)	Italy
Mr Yoshikazu Kooriyama (for Mr Y. Komazaki)	Japan
Mrs Susan Mpesi (for Mr. M.G. Maluke)	Lesotho
Ms Kate Horrey (for Mr David McGee)	New Zealand
Mr Artemio A. Adasa (for Mr Roberto Nazareno)	Philippines
Ms Anna Szklennik (for Mr A. Witalec)	Poland
Mr Wieslaw Staskiewicz (for Mr J. Mikosa)	Poland
Mr Yury Bezverkhov (for Mr. A. Lotorev)	Russia
Ms Madeleine Nirere (for Mr F. Rwigamba)	Rwanda
Mr Kasper Hahndiek (for Mr Z. A. Dingani)	South Africa

OBSERVATEURS

Mr Juan Hector Estrada	Argentina
Mr Mariano Ogoutolou	Benin
Mr Jiri Krbec	Czech Republic
Ms Luisa Accarino	Italy
Mr Naohiro Yoshida	Japan
Mr James Mwangi	Kenya
Mr Choon Taek Kong	Korea (Republic of)
Mr George Vella	Malta
Mr Jesus Cabrera Castillo	Mexico
Mr Emilio Suarez Licon	Mexico
Mr Samuel Rodriguez Mora	Mexico
Mrs Rahila Ahmadi	Nigeria
Ms Adriana Badea	Romania
Mr Gabriel Stecoza	Romania
Mr Dhammika Kitulgoda	Sri Lanka
Mrs Anita Ognjanovska	The FYR of Macedonia
Mrs Samonrutai Aksornmat	Thailand
Mr Kitti Saereprayoon	Thailand
Mr Ignatius Kasirye	Uganda
Mr Jose Pedro Montero	Uruguay
Mr Enrique Vivas	Venezuela
Mr Tran Ngoc Duong	Vietnam

EXCUSES

Mr Diogo De Jesus	Angola
Mr Bernard Wright	Australia
Mr Paul Belisle	Canada
Mr Gary O'Brien	Canada
Mr Jean-Claude Becane	France
Mr Yves Michel	France
Mr Xavier Roques	France
Mr Felix Owassango Daeken	Gabon
Dr Zeh	Germany
Mr George Karabatzos	Greece
Mr Faisal Djamal	Indonesia
Mr Kieran Coughlan	Ireland
Mr Antonio Malaschini	Italy
Mr Ugo Zampetti	Italy
Mr Takeaki Ishido	Japan
Mr Yoshihiro Komazaki	Japan
Mr M. G. Maluke	Lesotho
Mrs Valerie Viora-Puyo	Monaco
Mr David McGee	New Zealand
Mr Hans Brattesta	Norway
Mr Roberto Nazareno	Philippines
Mr Rafael De Guzman	Philippines
Mrs Emma Lirio Reyes	Philippines
Mr Adam Witalec	Poland
Mr Jozef Mikosa	Poland
Mr Alexander Lotorev	Russia
Mr Fidele Rwigamba	Rwanda
Mr Zingile A. Dingani	South Africa
Mr Sune K. Johansson	Sweden
Mr Christoph Lanz	Switzerland
Mr Paul Hayter	United Kingdom
Mr Colin Cameron	Western European Union

SOMMAIRE

PREMIÈRE SÉANCE – Mardi 28 septembre (10h00)

1. Adoption de l'ordre du jour.....9
2. Questions administratives : nouveaux membres11
3. Communication de M. Diogo de Jesus (Angola) : « L'autonomie financière de l'Assemblée nationale au sein du système budgétaire de l'Etat »12
4. Communication de M. Seppo Tiitinen (Finlande) : « La commission pour la prospective du Parlement de Finlande »16

DEUXIÈME SÉANCE – Mardi 28 septembre (15h00)

1. Questions administratives : élection au poste vacant au Comité exécutif27

TROISIÈME SÉANCE – Mercredi 29 septembre (10h00)

1. Questions administratives : nouveaux membres29
2. Débat général : le contrôle financier du Parlement.....29

QUATRIÈME SÉANCE – Mercredi 29 septembre (15h00)

1. Audition du Président de l'Union interparlementaire53
2. Débat général : le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires54

CINQUIÈME SÉANCE – Jeudi 30 septembre (10h00)

1. Communication de M. Shri G.C. Malhotra (Inde) : « Les commissions permanentes en charge d'un département ministériel : la perspective indienne »101
2. Communication de M. Martin Chungong sur les activités récentes de l'Union interparlementaire106

3.	Communication de M. Yogendra Narain (Inde) : « Garantir l'éthique de comportement au Parlement indien ».....	107
4.	Présentation par M. Oscar Yabes (Philippines) de l'organisation de la session de Manille (3-8 avril 2005).....	114
5.	Questions administratives : nouveaux membres	115
6.	Adoption du projet de budget de l'Association pour 2005	115
7.	Adoption du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Manille, 3-8 avril 2005).....	115
8.	Clôture de la session.....	116

PREMIERE SEANCE

28 septembre 2004, 10h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 10H00.

M. Ian Harris, Président a souhaité la bienvenue à l'ensemble des participants aux travaux de l'ASGP, dans le cadre de la 111^e Assemblée de l'Union interparlementaire.

Il a rappelé qu'il n'y avait pas de Parlement hôte lors de la présente session et a tenu à remercier très chaleureusement le personnel de l'Union interparlementaire. Comme à l'accoutumée, celui-ci a réalisé un excellent travail et fait preuve d'une grande efficacité, dont les membres de l'ASGP sont extrêmement reconnaissants.

Il a invité l'ensemble des membres de l'Association à consulter régulièrement le site internet de l'ASGP, désormais plus convivial et dont le contenu a été enrichi.

Il a ensuite indiqué que l'élection visant à pourvoir le poste vacant au Comité exécutif aura lieu ce mardi 28 septembre 2004 à 15h00 — s'il y a plus d'un candidat —, les candidatures devant être reçues par le Bureau ce jour avant 12h00.

1. ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR

M. Ian Harris, Président a donné lecture du projet d'ordre du jour, tel qu'approuvé par le Comité exécutif :

Mardi 28 septembre (matin)

9h00	Réunion du Comité exécutif
10h00	Ouverture de la session
	Ordre du jour de la conférence
	Nouveaux membres
	Présentation, par M. José Antonio, de la communication de M. Diogo de Jesus, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République d'Angola (excusé) : « L'autonomie financière de l'Assemblée nationale au sein du système budgétaire de l'Etat »

- 12h00** *Heure limite de dépôt des candidatures pour les élections destinées à pourvoir un poste au Comité exécutif*
Communication de M. Seppo Tiitinen, Secrétaire général du Parlement de Finlande : « La commission pour la prospective du Parlement de Finlande »

Mardi 28 septembre (après-midi)

- 15h00** Elections destinées à pourvoir un poste vacant au Comité exécutif.

Mercredi 29 septembre (matin)

- 9h00** Réunion du Comité exécutif
10h00 Débat général : « Le contrôle financier du Parlement » :
– Les relations entre le Parlement et les instances financières supérieures de l'Etat
– L'expertise au sein du Parlement au regard du contrôle financier des dépenses de l'Etat
Conduite du débat : M. Hafnaoui Amrani, Secrétaire général du Conseil national (Algérie)

Mercredi 29 septembre (après-midi)

- 15h00** Débat général : « Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires »
Conduite du débat : M. Roger SANDS, Secrétaire général de la Chambre des Communes du Royaume-Uni.

Jeudi 30 septembre (matin)

- 9h00** Réunion du Comité exécutif.
10h00 Communication de M. Shri G.C. Malhotra, Secrétaire général du *Lok Sabha* (Inde)
Communication de M. Martin Chungong sur les récentes activités de l'UIP
Communication de M. Yogendra Narain, Secrétaire général du *Rajya Sabha* (Inde) :
« Garantir l'éthique de comportement au Parlement indien »
Présentation par M. Oscar Yabes, Secrétaire général du Sénat des Philippines, de l'organisation de la session de Manille
Nouveaux membres.
Questions administratives et financières.
Examen du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Manille, printemps 2005)
Cloture.

Le projet d'ordre du jour, mis aux voix, est adopté.

2. QUESTIONS ADMINISTRATIVES : NOUVEAUX MEMBRES

M. Ian Harris, Président a indiqué que le secrétariat de l'ASGP avait reçu plusieurs demandes d'adhésion, qui ont été soumises au Comité exécutif et approuvées. Il s'agit de :

- M. Boubeker Assoul, Secrétaire général de l'Assemblée populaire nationale d'Algérie (remplace M. Abderrachid Tabi) ;
- M. Gleb Bedritsky, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de Belarus (remplace M. Dimitry Shilo) ;
- Mme Emma de Prins, Secrétaire général-adjoint de la Chambre des Représentants de Belgique (remplace M. Robert Myttenaere, qui est devenu Secrétaire général) ;
- M. Luc Blondeel, Secrétaire général du Sénat de Belgique (remplace M. Willy Hennard) ;
- Mme Martine Masika Katsuva, Secrétaire générale du Sénat de la République démocratique du Congo ;
- M. George Karabatzos, Secrétaire général du Parlement de la Grèce (remplace M. Panayotis Tzortzopoulos) ;
- M. Makoto Onizuka, Secrétaire général-adjoint de la Chambre des Représentants du Japon (remplace M. Yoshihiro Komazaki, qui est devenu Secrétaire général) ;
- M. Abdullah Abdul Wahab, Secrétaire général du Parlement de Malaisie (remplace M. Datuk Mohd Salleh bin Haji Hassan) ;
- Mme Valérie Viora-Puyo, Secrétaire générale du Conseil national de Monaco (remplace Mme Martine Provence) ;
- M. Józef Mikosa, Secrétaire général du *Sejm* de la Pologne (remplace M. Krzysztof Czeszejo-Sochacki) ;
- M. Zingile A. Dingani, Secrétaire général du Parlement de la République d'Afrique du Sud (remplace M. Sindiso Mfenyana) ;
- M. Manuel Alba Navarro, Secrétaire général du Congrès des Députés d'Espagne (remplace Mme Piedad Garcia-Escudero) ;
- M. Phicheth Kitisin, Secrétaire général-adjoint du Sénat de Thaïlande (remplace Mme Suvimol Phumisingharaj) ;
- M. Sompol Vanigbandhu, Secrétaire général-adjoint du Sénat de Thaïlande (remplace M. Chinda Chareonpun).

Ces candidatures ne soulevant pas de problèmes particuliers, M. Ian Harris a proposé qu'elles soient acceptées en qualité de membres de l'ASGP.

Il en est ainsi décidé.

3. COMMUNICATION DE M. DIOGO DE JESUS (ANGOLA) « L'autonomie financière de l'Assemblée nationale au sein du système budgétaire de l'Etat »

M. José Antonio (Angola) a présenté au nom de M. Diogo de Jesus (*excusé*) une communication intitulée « L'autonomie financière de l'Assemblée nationale au sein du système budgétaire de l'Etat » :

Le Parlement est généralement considéré comme un organe disposant de compétences législatives, de représentation et de contrôle plénières, par le moyen desquelles il est normalement répondu aux attentes des électeurs. Afin d'accomplir efficacement cette mission sociale vitale, le Parlement doit être doté de moyens matériels et légaux suffisants. Ceci pose la question de la garantie de son autonomie administrative et financière, y compris l'autonomie quant à la gestion de ses biens.

La présente communication ne traite que de l'autonomie financière de l'Assemblée nationale d'Angola. La question même de l'autonomie financière des Parlements ne semble pas être envisagée et mise en œuvre de la même manière par toutes les Assemblées — certaines en jouissent *de jure* et *de facto*, d'autres de manière relative alors que, pour d'autres, c'est tout simplement un objectif impossible à atteindre. Ce *statu quo* quant au principe d'autonomie des Parlements est excellemment évoqué dans un rapport de l'Association des secrétaires généraux des Parlements, intitulé « L'autonomie administrative et financière des Assemblées parlementaires » et adopté à la session de Moscou en septembre 1998.¹

Le rapport ci-dessus estime que la question de l'autonomie financière soulève encore beaucoup de difficultés dans un grand nombre de Parlements et qu'elle est fréquemment à l'origine de conflits institutionnels — en particulier, entre le Parlement et le Gouvernement. Tel est le cas en Angola.

L'expérience de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale actuelle, qui a remplacé l'ancienne Assemblée du Peuple, constitue le Parlement angolais, tel qu'issu des élections générales de 2002. Elle tient son fondement légal de la Loi fondamentale d'Angola (*Fundamental Law of Angola*), érigée en Constitution et révisée la même année. C'est ce texte qui dispose que l'Assemblée nationale est un organe de l'Etat et que son organisation et son fonctionnement visent à cette fin — y compris l'autonomie de l'Assemblée, qui lui permet de s'administrer elle-même sur la base de ses propres normes.

Par voie de conséquence, le principe d'autonomie de l'Assemblée nationale, pour ce qui concerne ses finances, son administration et ses biens, a un statut constitutionnel et législatif, manifestant clairement l'autonomie organique et fonctionnelle du Parlement sans

1. Ce rapport est disponible sur le site Internet de l'Union interparlementaire (<http://www.ipu.org>).

préjudice des principes constitutionnels de séparation et d'interdépendance des pouvoirs au sein de l'Etat.

D'un point de vue formel, l'autonomie de l'Assemblée nationale quant à ses finances, son administration et ses biens est donc indiscutable. L'enseignement de l'Histoire montre une réalité différente, lorsqu'on en vient à la mise en œuvre pratique de cette autonomie, notamment sur le plan financier. Sur ce dernier point, l'Assemblée nationale a été considérée, pendant de nombreuses années, comme un poste budgétaire analogue aux autres et devant respecter les mêmes règles, restrictions et urgences imposées par le Gouvernement. Cela signifie que, même après son adoption, l'exécution du budget du Parlement était fortement dépendante du Gouvernement, c'est-à-dire du ministère des Finances. Bien que les crédits fussent à la disposition du Parlement au sein du budget général, celui-ci ne pouvait en disposer librement sans « l'autorisation » du ministère des Finances. C'était une époque d'une autonomie *de jure*, mais non *de facto*.

La situation s'est cependant notablement améliorée entre les années 2000 et 2003, quand l'Assemblée nationale a pu progresser sur la voie de la garantie d'une réelle autonomie financière. Il est revenu aux organes et services intéressés au sein du Parlement — outre la préparation du projet de budget dont ils avaient d'ores et déjà la responsabilité — de prendre en charge le respect de son exécution, conformément aux dispositions de la Loi sur l'administration de l'Assemblée nationale (*National Assembly Administration Law*). Ce texte gouverne l'ensemble de la procédure budgétaire : préparation, adoption, publication, exécution et contrôle.

A partir du second semestre 2003, l'Assemblée nationale a commencé à devoir faire face à de sérieuses contraintes dans l'exécution de son budget. Celles-ci ont empêché le Parlement d'honorer nombre de ses obligations et de réaliser nombre d'activités prévues, du fait du manque de moyens.

Ces contraintes ont atteint leur paroxysme en janvier 2004, quand l'Assemblée nationale a été rattachée au Système intégré de gestion financière de l'Etat (*State Financial Management Integrated System*, SIGFE). Il s'agit d'un système, entre les mains du ministère des Finances, qui comprend à la fois l'autorisation budgétaire pour tous les postes du budget de l'Etat et le contrôle de leurs dépenses.

Il ne fait pas de doute que le SIGFE a modifié les procédures existantes en matière d'exécution du budget de l'Assemblée nationale. De ce fait, le budget de l'Assemblée a connu des amputations successives au cours de l'année 2003, qui se sont traduites négativement dans ses opérations et sa capacité à satisfaire en temps et en heure ses obligations financières vis-à-vis de ses partenaires.

Bien que le Parlement reconnaisse l'importance du SIGFE comme outil, précieux, pour l'exécution du budget de l'Etat, une analyse attentive permet de conclure que le SIGFE était réservé par priorité, dans son objet et dans sa finalité, à l'administration publique générale — c'est-à-dire, à l'exception du Parlement. Prétendre le contraire reviendrait pratiquement à dire que le Gouvernement, en général, et le ministère des Finances, en particulier, peuvent contrôler l'exécution du budget de l'Assemblée nationale : c'est un schéma qui sape véritablement le principe d'autonomie financière, en conséquence duquel c'est l'indépendance même du Parlement qui est mise en question.

Plusieurs réunions de travail de haut niveau se sont donc tenues entre le Parlement et le Gouvernement, afin de faire émerger une vision claire et commune du principe d'autonomie financière. Ces réunions ont conduit à souligner la nécessité de préserver l'autonomie du Parlement dans le courant du second semestre 2004, et c'est une tâche qui doit continuer.

Il est maintenant clair que ni le Gouvernement, ni le ministère des Finances, ne peuvent adopter une législation qui mette en péril le principe d'autonomie du Parlement, sauf à saper l'un de ses fondements de l'Etat de droit. Il faut aussi rappeler que le principe d'autonomie ne signifie aucunement une absence complète de contrôle sur le budget du Parlement. Ce budget est soumis à un contrôle à un double niveau, interne et externe. Le contrôle interne est garanti par le Conseil administratif (Bureau), une instance à laquelle est confiée, entre autres, l'examen et l'approbation du projet de budget du Parlement et du rapport annuel sur les comptes, avant qu'ils ne soient envoyés à la Chambre pour décision définitive. Le rapport sur les comptes une fois adopté par la Chambre, il est envoyé de droit à la Cour des comptes : c'est le contrôle externe.

Conclusion

Le principe d'autonomie financière est un élément essentiel pour l'indépendance d'un Parlement. L'expérience de l'Angola montre qu'il ne suffit pas d'affirmer, dans les textes adéquats, l'indépendance et l'autonomie du Parlement. Cette indépendance et cette autonomie s'expriment, par-dessus tout, dans la pratique, ce qui peut rendre nécessaire un changement d'attitude de certains fonctionnaires gouvernementaux.

Le Parlement, de son côté, doit garantir que l'autonomie a une dimension fonctionnelle et donc qu'elle est mise en oeuvre afin d'exercer le mieux possible ses compétences de législatives, de représentation et de contrôle. Pour ce qui concerne l'autonomie financière, l'Angola est engagée dans un processus de transition, d'une absence d'autonomie à une véritable autonomie, processus qui n'est ni aisé, ni suffisamment rapide mais dont les fruits se font d'ores et déjà sentir.

M. Ian Harris, Président a remercié M. José Antonio pour sa communication et a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) a demandé qui pouvait alors restreindre les droits du Parlement, si une telle faculté n'était reconnue ni au Gouvernement, ni au ministre.

M. José Antonio a répondu que le pouvoir d'édicter la législation était partagé entre le Gouvernement et le Parlement, mais que les ministres pouvaient publier des règlements d'exécution des lois. Quant au Parlement, il a la faculté de déléguer au Gouvernement le soin d'approuver les lois.

Mme Hélène Ponceau (France) a rappelé que la question abordée par l'orateur constituait un sujet central pour les assemblées parlementaires.

En France, l'autonomie financière des assemblées constitue un principe fondamental, lié à la séparation de l'Exécutif et du Législatif.

Chaque assemblée disposant de l'autonomie financière, elle prépare son budget sous l'autorité de ses trois questeurs, conformément à la Constitution de 1958 et à ses textes d'application. Une commission commune, composée des questeurs de chaque assemblée et présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, arrête le montant des moyens alloués annuellement au Parlement. Tel est le système en vigueur depuis une cinquantaine d'années.

Les décisions de la commission sont transmises au ministre des finances, qui est tenu d'inscrire les crédits demandés dans le projet de loi de finances de l'année. Ces moyens sont versés en début d'année à chacune des assemblées, en une fois et en totalité.

Les assemblées contrôlent elles-mêmes leurs comptes par l'intermédiaire d'une commission d'apurement des comptes, où tous les groupes politiques sont représentés et qui examine la gestion des questeurs.

M. Asnake Tadesse (Ethiopie) a demandé comment le conseil d'administration était composé et, notamment, s'il comprenait des membres de la majorité et de l'opposition ou des parlementaires spécialisés.

M. Hafnaoui Amrani (Algérie) a demandé qui était l'ordonnateur du budget et s'il existait un ordonnateur principal et des ordonnateurs secondaires. Il a souhaité savoir comment le contrôle était effectué — par l'intermédiaire d'une questure, s'il s'agit d'un contrôle interne, ou par un organisme extérieur.

M. Arie Hahn (Israël) a indiqué qu'il existait une commission budgétaire à la *Knesset*, composé de cinq parlementaires désignés et de cinq membres de la commission des finances.

Le secrétaire général soumet à la commission commune ses propositions, laquelle prend ensuite une décision insusceptible d'être remise en cause.

M. Mahmood Salim Mahmood (Pakistan) a indiqué qu'au Pakistan il existait une commission financière présidée par le représentant des parlementaires de la majorité et à laquelle participait également l'opposition. Le budget du Parlement est adopté par celui-ci et ses comptes sont soumis annuellement à la commission des comptes publics.

M. Moses Ndjarakana (Namibie) a demandé si le pouvoir exécutif pouvait modifier le budget et y « faire des coupes » sans l'autorisation du Parlement.

Mme Madeleine Nirere (Rwanda) a indiqué que la Constitution adoptée en 2003 au Rwanda reconnaît l'autonomie financière du Parlement. Le budget de la Chambre, élaboré chaque année, est soumis au Conseil des ministres et inclus dans la loi de finances initiale. L'allocation des fonds s'opère sur une base trimestrielle.

M. Yogendra Narain (Inde) a indiqué qu'aucune disposition relative à l'autonomie financière du Parlement ne figure dans la Constitution indienne. Ceci explique que cette autonomie financière a été l'objet d'un combat commencé en 1921.

Aujourd'hui, les Chambres disposent d'une pleine autonomie de gestion.

M. Ian Harris, Président, a indiqué qu'il était fait référence, dans la communication de M. Diogo de Jesus, au rapport adopté à la session de Moscou à l'automne 1998 et qu'il serait précieux de pouvoir actualiser ces informations.

M. José Antonio, en réponse aux différents intervenants, a indiqué que la préparation du budget est coordonnée par le secrétariat général du Gouvernement. Le projet de budget est soumis au conseil d'administration, composé de parlementaires de la majorité et de l'opposition et du secrétaire général. Cet organe est chargé d'examiner le projet de budget préparé par le secrétaire général, avant qu'il soit examiné et adopté en séance plénière.

L'essentiel des problèmes survient lors de l'exécution du budget : le déblocage des crédits intervenant en plusieurs fois, le Parlement est souvent victime de retards, de la mauvaise volonté — pour ne pas dire de refus purs et simples — dans la libération des disponibilités.

Pour ce qui concerne les contrôles, le contrôle interne est exercé par le conseil d'administration et le contrôle externe par la Cour des comptes.

M. Ian Harris, Président, a remercié l'ensemble des membres présents pour leurs questions nombreuses et pertinentes.

M. Ian Harris, Président, a ensuite indiqué que le cosecrétariat avait reçu trois candidatures au Comité exécutif et qu'une élection aurait donc lieu, ce jour, à quinze heures.

4. COMMUNICATION DE M. SEPPA TIITINEN (FINLANDE) « La commission de l'avenir au Parlement finlandais »

M. Seppo Tiitinen (Finlande) a présenté la communication suivante, intitulée « La commission de l'avenir au Parlement finlandais » :

Le Parlement finlandais, appelé *Eduskunta*, compte depuis 10 ans une commission que l'on peut considérer comme une innovation de la démocratie finlandaise et de son noyau central — le Parlement.

La commission de l'avenir est une des quinze commissions permanentes de la Chambre. A l'instar de la plupart des autres commissions permanentes, elle compte 17 membres. Ses attributions et ses nouvelles méthodes de travail la distinguent des autres commissions. Elle n'élabore pas d'actes législatifs et elle n'examine pas le projet de loi de finances du gouvernement ; par contre, sur les autres plans, elle ressemble aux autres commissions. La commission de l'avenir a pour tâche de dialoguer activement et de sa propre initiative avec le gouvernement sur les grands problèmes de l'avenir et leur résolution. Les tâches qui incombent à chaque commission parlementaire correspondent à celles d'un ministère dont les attributions couvrent le même champ d'activités. Dans le cas de la commission de l'avenir, il s'agit du Secrétariat général du gouvernement. Les problèmes de l'avenir ne peuvent être réglés et, avant tout, les possibilités qu'offre celui-ci ne peuvent être appréciées en ayant recours aux méthodes et aux pratiques parlementaires traditionnelles ; aussi cette commission s'est-elle également vue confier la tâche spécifique de suivre les résultats de la recherche sur l'avenir et d'en tirer parti. On

peut dire, par conséquent, que cette commission mène une politique sur l'avenir car l'objectif visé est non pas la recherche mais la politique.

Les tâches de la commission de l'avenir sont présentement les suivantes :

- préparer les dossiers dont le Parlement est saisi, par exemple, des comptes rendus du Gouvernement concernant l'avenir ;
- élaborer des avis destinés aux autres commissions parlementaires qui lui sont demandés (en particulier sur les questions concernant l'avenir : politique relative au changement climatique, politique de l'énergie et politique de la société de l'information) ;
- débattre des questions relatives aux futurs facteurs de développement et aux modèles de développement ;
- mener des analyses relatives à la recherche sur l'avenir et à la méthodologie des technologies de l'information ;
- faire office d'organe parlementaire chargé d'évaluer le développement technologique et ses conséquences pour la société.

Comment est née la commission de l'avenir ?

Les parlements, en général, s'appuient volontiers sur les traditions — raison pour laquelle la création, au sein de notre système parlementaire, d'une nouvelle commission ayant pour rôle d'examiner les questions relatives à l'avenir, n'était pas chose facile. L'initiative de faire un travail parlementaire qui leur serait consacré est venue des députés eux-mêmes. Dès 1986 en effet, 133 députés sur les deux cents que compte la Chambre remettaient au Président de la République, au Bureau des Présidents de la Chambre et au gouvernement, une initiative des citoyens proposant la création, au sein du Parlement, d'une unité de recherche sur l'avenir. Le projet, qui ne fut pas suivi de mesures, fut alors examiné (en 1986) sous la forme d'une question écrite à la Chambre.

Une nouvelle fois, au début des années 1990, un certain nombre de députés estimèrent que le parlement nécessitait un nouveau forum de discussion ; il devrait constituer un moyen de s'orienter — un mécanisme qui ne se traiterait pas des projets de loi détaillés, soumis séparément et, dans la plupart des cas, ciblés de manière trop restreinte. L'exigence du Parlement venait de son sentiment que ses possibilités d'amender les projets de loi du gouvernement ou ses propositions budgétaires sont naturellement de caractère plutôt limité dans un système parlementaire fonctionnant de manière relativement souple. Cette manière de voir et de faire les choses s'est affirmée à partir de la fin des années 1970 ; la Finlande a connu une série de gouvernements successifs caractérisés par une large plate-forme, chacun exerçant son mandat jusqu'au terme de la législature. L'adhésion à l'Union européenne a créé un nouvel environnement d'activités pour le travail législatif, mais également pour l'utilisation des ressources du Trésor.

En 1992, l'initiative de loi signée par 166 députés fut également rejetée. Mais la situation était mûre pour confier à la Chambre une nouvelle tâche comme en témoigne la position favorable de la commission des affaires constitutionnelles ; dans son avis, celle-ci constatait : « La commission n'en réclame pas moins que le conseil des ministres sou-

mette à la Chambre, durant la législature en cours, un compte-rendu énonçant ses vues relatives aux caractéristiques et aux alternatives essentielles du développement à venir, résultant de la recherche sur l'avenir, ainsi que ses objectifs dans ses grandes lignes, c'est à dire sa vision du modèle de société que le gouvernement visera par ses actions durant l'exercice de son mandat. L'élaboration d'un tel compte-rendu nécessite une documentation multidisciplinaire dont le conseil des ministres ne dispose pas nécessairement à l'heure actuelle. Il conviendrait, par conséquent, que celui-ci organise, aux fins d'élaboration d'un tel compte rendu, une collecte d'informations qui, en plus des prévisions économiques traditionnelles, tireront également parti des moyens de la recherche sur l'avenir. »

Au cours de la même année (1992), le Parlement a adopté une résolution selon laquelle le gouvernement soumettra à la Chambre un rapport relatif aux tendances à long terme du développement national et aux options qui s'y rapportent. En 1993, le Parlement a institué une commission de l'avenir, à titre temporaire, afin d'évaluer les vues du gouvernement et pour répondre à celui-ci.

La commission de l'avenir a exercé ses activités à titre temporaire jusqu'en 2000. A l'occasion de l'adoption du nouveau Règlement intérieur de la Chambre, lié à la nouvelle Constitution, le Parlement a décidé, le 17 décembre 1999, d'accorder à la commission de l'avenir un statut permanent, à compter sur début mars 2000.

Travaux de la commission de l'avenir jusqu'à ce jour

Comptes rendus du gouvernement sur l'avenir

Le gouvernement a produit quatre comptes rendus sur l'avenir. Le premier de ces rapports, présenté en 1993, traite de la Finlande et de sa relation aux changements dans l'environnement où il exerce ses activités. Le gouvernement suivant en a soumis deux autres: l'un, en 1996, était consacré à l'avenir de la Finlande et de l'Europe, l'autre, en 1997, à l'économie finlandaise, à la situation de l'emploi en Finlande, à la science et à la technologie et au bien-être général dans le pays. Après les élections de 1999, le gouvernement suivant a présenté, en 2001, un compte-rendu sur l'avenir consacré au développement régional. Certains domaines particuliers — les perspectives démographiques, la production et l'emploi durant les quinze années à venir — y étaient examinés.

La commission de l'avenir a élaboré des réponses relativement étendues, des rapports de plus de cent pages — sur chacun de ces comptes rendus du gouvernement. A l'issue du débat, le parlement a adopté en séance plénière de la Chambre, avec quelques ajouts peu nombreux, chacun des rapports de la commission.

Le dialogue entre le gouvernement et le Parlement, dans le cas des comptes rendus sur l'avenir obéit largement aux mêmes principes, à la Chambre, que ceux qui régissent l'élaboration de la législation concernée. Après un débat général à la Chambre, la question est renvoyée à la commission compétente pour délibération. Cette commission entend les experts et elle élabore un rapport qui est présenté en session. Celui-ci est adopté soit en l'état soit amendé ; rarement, il est rejeté dans sa totalité. La réponse de la Chambre au gouvernement peut inclure des exigences en terme de mesures à prendre par le gouvernement ; ces exigences sont adoptées à l'unanimité ou à l'issue d'un vote.

Un rapport ne peut servir de base à une motion de censure du gouvernement. Après adoption en plénière des propositions de mesures contenues dans le rapport de la commission de l'avenir, leur mise en œuvre est l'objet d'un suivi sous la forme d'un rapport que le gouvernement doit produire annuellement. Le dialogue est donc permanent.

Dans l'ensemble, la commission de l'avenir a examiné les quatre comptes rendus du gouvernement sur l'avenir ; en y répondant, il a approfondi et il s'est étendu sur l'approche que le gouvernement a de l'avenir. Il a également initié au parlement une évaluation technologique. Ces deux nouvelles tâches parlementaires se sont traduites par une grande quantité de travail au niveau de l'opinion publique — sur les valeurs et les attitudes — par exemple en organisant des séminaires, des réunions en province et sur la cybertaine etc. La commission a, par exemple, souligné que la mondialisation et la nouvelle technologie ne sont pas des phénomènes isolés dans notre société. Il ne s'agit pas simplement de problèmes auxquels les milieux d'affaires et les ingénieurs sont confrontés, mais de facteurs qui pénètrent la société dans son ensemble et qui nous affectent tous.

Évaluation des effets de la technologie sur la société

Dans le contexte parlementaire, l'évaluation technologique signifie évaluer les effets sociaux de la science et des applications de la technologie, en partant des questions posées par le parlement et de ses besoins. Cette évaluation porte généralement sur des domaines plus étendus de la science et de la technologie, comme la biotechnologie, les communications de masse, le transport, l'énergie etc. Dès le début, la commission de l'avenir s'est penchée sur la technologie et sur des phénomènes structurels du changement de notre société tels que la mondialisation, l'innovation et la gouvernance comme une caractéristique qui traverse toute la société finlandaise.

En 1997, la commission s'est vue officiellement confier comme seconde tâche majeure l'évaluation des effets de la technologie sur la société. Dans le rapport de 1995 du groupe de travail institué par le Secrétariat du Parlement — composé de députés, c'est l'organe administratif suprême de la Chambre. La nécessité de procéder à un travail d'évaluation était justifiée dans les termes suivants : « Le besoin d'une évaluation technologique au parlement peut être justifié de deux manières. L'essor, de plus en plus rapide, de la science et de la technologie, influence de manière significative la société, le développement économique et la vie même de chaque individu. L'évaluation technologique aide les députés à en mieux comprendre les effets et à les prendre en compte dans la prise de décision politique. La seconde justification est liée aux tâches qui incombent au parlement et à la démocratie. Pour que l'*Eduskunta* puisse exercer son contrôle des agissements du gouvernement, lorsqu'il est amené à prendre des décisions législatives et budgétaires significatives pour la société, une base de connaissances suffisantes et disponibles lui est nécessaire pour procéder à leur évaluation. »

Conformément à ce qui avait été proposé par le groupe de travail, les travaux d'évaluation ont été entrepris selon une méthode qui rappelle la procédure en usage au Bundestag en Allemagne. Toutefois, dès le début, une différence majeure, est significative, était introduite par rapport au système allemand. Aucune unité indépendante vis-à-vis du parlement n'a pris sous sa responsabilité de procéder aux évaluations comme le

fait l'unité d'évaluation au service du Parlement allemand (TAB). Cette tâche incombe à la commission elle-même, laquelle demande à divers instituts de recherche et à des groupes de réflexion de mener des études, à l'appui de ses travaux. Parfois, une personne s'est également vu confier telle ou telle étude ponctuelle.

L'évaluation technologique qui, d'une manière ou d'une autre, s'articule sur les activités du parlement a été perçue comme une solution réussie dans un certain nombre de pays en Europe. Le fait est qu'en plus de l'unité d'évaluation du Parlement européen (STOA), il existe dans treize pays en Europe et au Conseil de l'Europe une unité d'évaluation qui a adhéré à l'EPTA (*European Parliamentary Technology Assessment*), soit en qualité de membre à part entière soit en qualité d'observateur (www.eptanetwork.org). Fonctionnant depuis plus de dix ans, l'EPTA est un réseau auquel les unités chargées de l'évaluation technologique par les parlements en Europe peuvent adhérer. Ce réseau n'a pas d'organisation permanente ; il fonctionne de telle sorte que chaque État membre en assume la présidence pendant un an. La principale mission de l'EPTA est de favoriser l'échange d'expériences.

La plus récente évaluation technologique (en 2004) examinait le modèle finlandais de la société de l'information, son caractère durable lors de sa deuxième phase. Le docteur Pekka Himanen de l'université Berkeley en Californie (au Département Manuel Castells) a été chargé de l'étude de fond. Mais, là encore, fait essentiel dans ce projet, la commission dans son ensemble a joué le rôle de groupe de pilotage et a examiné les résultats du chercheur lors de ses réunions. Sur la base de ces travaux, la commission a également initié le débat en plénière. Ce rapport et son examen à la Chambre ont largement retenu l'attention dans l'opinion.

Le pouvoir de fixer l'ordre du jour

Selon ce vieil adage de la vie politique, à tous les niveaux, la première étape vers le pouvoir consiste à prendre l'initiative et à se mettre en position de pouvoir fixer l'ordre du jour. La commission de l'avenir de l'*Eduskunta* — le Parlement finlandais — a, dès le début, pris cet adage au sérieux. Cette commission n'est à l'œuvre que depuis dix ans et il est par conséquent trop tôt pour dire si elle est un succès. Une chose, toutefois, est sûre : cette commission a sa place dans le système parlementaire finlandais dont il est un organe politique innovant ; au fil des années, un nouveau forum a ainsi vu le jour, travaillant au cœur du parlement. Qui plus est, la commission a montré qu'il est possible de prendre l'initiative en démocratie, au cœur de notre système démocratique, grâce aux mesures du Parlement.

En définissant son travail, la commission a également fait un usage actif de son pouvoir d'initiative. Après chaque élection, l'ordre du jour de la commission de l'avenir est formulé dans les esprits des 17 députés qui y siègent. Il y a dix ans, l'intérêt majeur de la commission portait sur les menaces mondiales qui pèsent sur l'environnement. Le grand chapitre suivant était la mondialisation de l'économie et les possibilités de la Finlande dans ce contexte. Durant chaque législature, la question de l'énergie a également été présente, sous une forme ou sous une autre. Durant la législature 1999-2002, la troisième commission de l'avenir décrivait sa mission dans les termes suivants : « De nombreux changements affectent présentement notre environnement international. Quel

en sera l'impact sur le processus décisionnel politique au niveau national ? À quels types de défis futurs faut-il s'attendre par suite de l'évolution démographique prévisible ? Quels sont les facteurs de succès au chapitre du développement régional ? Quelles sont les opportunités et les menaces qu'entraîne le rapide essor scientifique et technologique ? »

En synthèse, les thèmes évoqués par la commission de l'avenir au sein la démocratie finlandaise, sont les suivants:

- Rapports sur l'avenir, c'est-à-dire réponses aux comptes rendus du Gouvernement :
 - les grands problèmes environnementaux et autres problèmes structurels de la planète ;
 - les effets de l'économie et du développement en Europe sur la Finlande ;
 - les facteurs de compétitivité et de succès de la Finlande ;
 - le développement régional.
- Sujets examinés en plénière dans le cadre du débat d'actualité, sur l'initiative de la commission de l'avenir :
 - la technologie phytogénétique dans la production alimentaire (1998) ;
 - 10 points sensibles concernant l'avenir de l'emploi (2000) ;
 - l'avenir de l'emploi en Finlande : les grandes orientations de la politique de l'avenir (2001) ;
 - l'avenir de la société finlandaise de l'information « La Finlande sensibilisée, stimulante et créatrice : revue des défis auxquels notre société de l'information est confrontée » (2004).

Le premier sujet revêt la forme d'un projet d'évaluation technologique, les autres sont des sujets de politique générale.

— Évaluation technologique

Les projets d'évaluation technologique réalisés jusqu'à présent à l'*Eduskunta* peuvent être différenciés en trois générations.

Les projets de la première génération ont été réalisés durant la législature de 1995 à 1998. Ils portaient sur les sujets suivants :

- la technologie phytogénétique et ses effets dans la production alimentaire ;
- les technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement et dans l'apprentissage ;
- une étude préliminaire consacrée à la gérontechnologie.

Les projets d'évaluation de la première génération ont été réalisés sous la forme de projets commandés à des établissements de recherche, sous le contrôle de la section chargée de la technologie de la commission de l'avenir ainsi que des groupes de pilotage composés de députés et mis en place par cette commission. Le projet d'évaluation des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement comptait, en outre, un groupe de direction distinct, composé d'experts dans ces spécialités.

Les projets d'évaluation réalisés durant la législature 1999-2002 peuvent être différenciés en deux générations. Décidés au sein de la commission de l'avenir en 1999, ceux de la seconde génération furent achevés en 2001. Ils portaient sur :

- la gestion des connaissances ;
- l'évaluation proprement dite de la gérontechnologie ;
- le projet Énergie 2010.

Dans les projets d'évaluation de la seconde génération, la commission de l'avenir tout entière – et non pas sa section chargée de la technologie – a assumé le rôle d'organe pilote. La responsabilité du pilotage proprement dit incombait néanmoins à un groupe de pilotage composé de députés appartenant à diverses commissions. Les présidents des groupes de pilotage venaient de la commission de l'avenir. La participation des députés au travail d'évaluation a été nettement plus étroite dans le cadre des projets d'évaluation de la seconde génération que de la première. Elle a été particulièrement étroite dans le projet sur la gestion des connaissances ; la documentation nécessaire à l'évaluation a été principalement compilée à l'occasion de visites du groupe de pilotage. La plus importante de ces visites a été celle rendue aux meilleures universités américaines (MIT, Harvard, Stanford et Berkeley) et à d'importants instituts de recherche situés à Boston, à Washington et dans la *Silicon Valley*, en Californie. Au chapitre de l'évaluation de la gérontechnologie, parallèlement aux travaux très denses du groupe de pilotage, les députés ont également participé à la pondération de certains critères utilisés dans l'évaluation. Dans le projet Énergie 2010, avec les représentants du monde scientifique, des principaux producteurs et consommateurs d'énergie ainsi que des faiseurs d'opinion (organisations non-gouvernementales, journalistes), les députés ont formé un groupe de panélistes chargé d'avancer des arguments dans le cadre de Delphi.

En automne 2001, la commission de l'avenir a décidé de lancer les projets de la troisième génération. À l'exception du projet relatif aux nouvelles sources d'énergie et aux sources d'énergie non renouvelables, les rapports définitifs relatifs à ces projets ont été publiés au cours du printemps 2003. Ils portaient sur

- le capital social et l'informatique ;
- les systèmes d'innovation régionaux ;
- la génétique humaine et les cellules-souche ;
- les sources d'énergie non-renouvelables et nouvelles sources d'énergie.

Parmi les projets de la troisième génération, les députés ont participé, de manière particulièrement active, au projet relatif aux systèmes d'innovation régionaux, notamment à des rencontres avec les entreprises, à des débats avec les députés de quatre régions et avec les autorités régionales. Ils ont également contribué par leurs textes à l'élaboration du rapport final. Leur participation aux autres projets s'est concrétisée sous la forme du travail actif du groupe dans le cadre du projet «

génétique humaine et cellules-souche ». Les députés ont visité les départements de recherche de la spécialité à Heidelberg, mais contrairement à ce qu'ils avaient fait dans le cadre du projet Énergie 2010 – ils n'ont pas participé aux travaux des tables rondes d'experts Delphi.

Les travaux de la commission qui a entrepris ses travaux en 2003 n'ont produit, jusqu'à présent, qu'un seul rapport d'évaluation technologique : « La Finlande sensibilisée, stimulante et créatrice : revue des graves défis pour notre société de l'information ».

Il s'agit ici de sujets que la commission a décidé d'examiner de sa propre initiative. Parfois, cet examen signifie simplement la tenue d'un séminaire national ou international ou encore d'une série de réunions dans les provinces. Il peut également signifier des années de travail permanent sur les fondements de la recherche, avec des établissements de recherche. Le groupe de pilotage est composé soit par la commission tout entière soit par une partie de celle-ci, en collaboration avec les députés désignés par d'autres commissions. La commission dispose d'un petit budget pour de telles recherches ponctuelles, à la demande. Son objectif est de tirer parti des méthodes les plus récentes de la recherche sur l'avenir. Chaque commission non seulement choisit les sujets mais également la manière dont ils sont examinés.

Dans l'ensemble, durant ces dix années, les sujets discutés par cette commission ont varié du mondial au local, des valeurs à l'efficacité de l'appareil de l'État, de la gauche à la droite, de l'histoire à l'avenir, des problèmes économiques structurels à long terme aux difficultés familiales liées au soin des enfants dans le quotidien, des statistiques aux signaux de faible intensité. Une seule règle, pour fixer un ordre du jour : il doit s'agir de quelque chose de nouveau et d'important pour les citoyens.

La commission dernière en date

La commission formée au lendemain des élections de mars 2003 a engagé les travaux sur cinq sujets spécifiques:

- l'avenir du modèle finlandais de la société de l'information;
- l'avenir de la santé publique;
- la sécurité humaine en tant que phénomène considérable à long terme;
- les systèmes d'innovation régionaux;
- le capital social dans la perspective de futurs risques pour les enfants et pour les jeunes.

La commission de l'avenir de la législature en cours a également anticipé le dialogue avec le Premier Ministre sur les sujets couverts par le compte-rendu sur l'avenir, que le gouvernement doit faire à la Chambre. Comme à l'accoutumée, ce compte rendu est préparé au Secrétariat général du gouvernement et il est consacré, cette fois, à la politique démographique. L'*Eduskunta* sera saisi de ce compte rendu vers la fin de 2004.

Un bon site d'observation

On a dit de la commission de l'avenir qu'elle constitue un forum de qualité, permettant aux députés d'élargir leurs vues au-delà des problèmes de la politique au quotidien et du pays. Le travail de la commission a pris une dimension très internationale – de sa propre initiative, elle va se rendre compte des plus récentes innovations sociales et technologiques. De plus en plus souvent, il lui est demandé de faire part de son travail dans les conférences internationales, et elle constitue une visite souhaitée par les délégations étrangères qui viennent en Finlande. Une forte proportion des ministres finlandais en exercice sont d'anciens membres de la commission de l'avenir. Dans l'actuel Gouvernement, c'est le cas du Premier ministre, des ministres des Finances, de l'Emploi et de l'Environnement. L'actuel président de la commission est devenu le président du plus grand parti de l'opposition, un an après les élections, c'est à dire durant l'été de 2004. Il apprécie le travail de cette commission de l'avenir au point de rester à sa tête.¹

M. Ian Harris, Président a remercié *M. Seppo Tiitinen* pour sa communication et a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

M. Anders Forsberg (Suède) a indiqué qu'une question similaire a été posée, il y a quelques mois, en Suède, et à laquelle il a été répondu qu'une commission de cette nature empiéterait sur les compétences des commissions permanentes, d'ores et déjà en relations suivies avec les universités.

La réflexion a néanmoins abouti à un renforcement des relations entre le Parlement et l'Université, autour de cette problématique globale : quel monde voulons-nous laisser aux jeunes qui auront dix-huit ans en 2023 ?

M. Arie Hahn (Israël) a indiqué que les problématiques de cette nature sont prises en charge, en Israël, par la Commission des générations futures de la *Knesset*, présidée par un magistrat à la retraite. Cette commission exprime des vœux, son rôle n'est que consultatif, elle adresse des recommandations à la *Knesset*.

M. Arie Hahn a souhaité savoir si la Commission de l'avenir dispose d'un personnel permanent, si elle participe au processus d'élaboration des lois et, dans cette hypothèse, sous quelle forme.

Mme Stavroula Vasilouni (Grèce) a indiqué qu'il existe au Parlement grec plusieurs commissions en charge de l'évaluation, notamment sur le plan technique. Ce qui paraît particulièrement intéressant dans l'expérience finlandaise est le lien étroit entretenu avec le secrétariat général du Gouvernement.

Elle a souhaité avoir des précisions sur les suites données aux rapports de la Commission — notamment, la diffusion qui leur était assurée et l'existence d'un débat en séance plénière à leur propos.

1. Pour des informations complémentaires, se reporter aux pages Internet de la Commission, accessibles sous <http://www.parliament.fi/FutureCommittee>.

M. Alain Delcamp (France) a souhaité obtenir des précisions sur plusieurs points : quel est le fondement juridique des conventions avec le Gouvernement ? Quel est leur rythme — annuel, pluriannuel, irrégulier ? Les rapports de la commission donnent-ils lieu à débat en séance plénière ?

M. Yogendra Narain (Inde) a souhaité obtenir des précisions sur plusieurs points : comment les membres de la commission sont-ils désignés — s'agit-il de professionnels, sont-ils choisis à la proportionnelle des groupes politiques ? La commission dispose-t-elle d'un secrétariat spécialisé pour l'aider dans ses travaux ? Comment résout-on le problème de l'empiètement sur les compétences ou les responsabilités des autres commissions — existe-t-il notamment une procédure de consultation ?

M. Ian Harris, Président, a demandé si la Commission disposait d'un budget réservé.

M. Seppo Tiitinen, en réponse aux différents intervenants, a apporté les précisions suivantes :

- il n'a pas été envisagé de créer un organe ne comprenant que des professionnels, car la Commission n'est pas une structure d'expertise technique, c'est la réponse du Parlement aux rapports du Gouvernement ;
- la Commission recrute des membres très compétents sur le plan scientifique et coopère étroitement avec les autres commissions spécialisées, dont elle dépend d'ailleurs en partie pour son information ;
- les rapports du Gouvernement sont élaborés sous la responsabilité du Premier ministre ;
- les rapports de la Commission sont discutés en séance plénière et approuvés — souvent, à l'unanimité. Les rapports sont publiés et certains sont même traduits en anglais ;
- la Commission publie en principe un rapport par session ;
- la désignation des membres de la Commission s'effectue selon une procédure ordinaire (désignation pour quatre ans, à la proportionnelle des groupes politiques) ;
- la Commission dispose de son propre secrétariat, composé de personnes hautement qualifiées.

M. Ian Harris, Président, a ensuite remercié l'ensemble des membres présents pour leurs questions nombreuses et pertinentes.

LA SEANCE EST LEVEE A 12H30.

DEUXIEME SEANCE

28 septembre 2004, 15h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 15H00.

1. QUESTIONS ADMINISTRATIVES : ELECTION AU POSTE VACANT AU COMITE EXECUTIF

M. Ian Harris, Président, a indiqué que le second point à l'ordre du jour était l'élection d'un membre ordinaire du Comité exécutif, où un poste était vacant.

Les cosecrétaires ont reçu trois propositions de candidats à l'élection aux fonctions de membre ordinaire, à savoir :

- M. Abdullah Abdul Wahab (Malaisie) ;
- Mme Patricia Flores Elizondo (Mexique) ;
- Mme Isabel Corte Real (Portugal).

Le Président a rappelé que les membres ou suppléants ne pourraient voter qu'une fois, qu'ils pouvaient s'abstenir et que serait élu le candidat disposant d'une majorité absolue des suffrages exprimés (le cas échéant, au cours d'un second tour de scrutin entre les deux candidats les mieux placés).

Il a ensuite été procédé aux opérations de vote. Les bulletins ont été décomptés par les vice-présidents, assistés des deux cosecrétaires.

M. Ian Harris, Président, a annoncé le résultat du scrutin :

Nombre de votants	64
Suffrages exprimés.....	63
Majorité absolue.....	32

Mme Isabel Corte Real	30
Mme Patricia Flores Elizondo	24
M. Abdul Abdullah Wahman	9
Abstentions	1
TOTAL.....	64

Le Président Harris, après avoir constaté qu'aucun candidat n'obtenait la majorité absolue des voix, a donc annoncé l'organisation d'un second tour de scrutin, seules restant en lice Mme Isabel Corte Real et Mme Patricia Flores Elizondo.

Il a ensuite été procédé aux opérations de vote. Les bulletins ont été décomptés par les vice-présidents, assistés des deux cosecrétaires.

M. Ian Harris, Président, a annoncé le résultat du scrutin :

Nombre de votants	61
Suffrages exprimés.....	60
Majorité absolue.....	30
Mme Isabel Corte Real	33
Mme Patricia Flores Elizondo.....	27
Abstentions.....	1
TOTAL.....	61

Constatant qu'une candidate obtenait la majorité absolue des voix, le Président Harris a annoncé que Mme Isabel Corte Real était élue membre ordinaire du Comité exécutif de l'ASGP.

LA SEANCE EST LEVEE A 16H30.

TROISIEME SEANCE
Mercredi 29 septembre 2004, 10h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 10H00.

1. QUESTIONS ADMINISTRATIVES : NOUVEAUX MEMBRES

M. Ian Harris, Président, a indiqué que le secrétariat de l'ASGP avait reçu deux demandes d'adhésion, qui ont été soumises au Comité exécutif et approuvées. Il s'agit de :

- M. Samual Alemayehu, Secrétaire général du Conseil fédéral d'Ethiopie ;
- M. Jun Ha Sung, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale de la République de Corée (remplace M. Choong Suk Kong).

Ces candidatures ne soulevant pas de problèmes particuliers, M. Ian Harris a proposé qu'elles soient acceptées en qualité de membres de l'ASGP.

Il en est ainsi décidé.

2. DEBAT GENERAL

Le contrôle financier du Parlement

M. Ian Harris, Président, a donné la parole à M. Hafnaoui Amrani pour lancer le débat sur le contrôle financier du Parlement.

M. Hafnaoui Amrani (Algérie) a tout d'abord rappelé que la présente séance serait consacrée au contrôle financier du Parlement, envisagé tant du point de vue des relations entre le Parlement et les instances financières supérieures de l'Etat que de celui des capacités d'expertise parlementaire en matière budgétaire et financière.

Ce thème apparaît intéressant à plus d'un titre, puisque les modalités de surveillance et de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement varient selon les traditions et l'histoire politiques et constitutionnelles de chaque pays. De manière générale, les Parlements votent et contrôlent l'exécution des lois de finances. Par ailleurs, la plupart des pays dispose d'institutions spécifiques, chargées d'assurer le contrôle *a posteriori* de la régularité d'emploi et du bon usage de l'argent public.

L'exercice du contrôle financier du Parlement dépend de plusieurs facteurs :

- l'importance du rôle du Parlement en matière de vote et de contrôle de l'exécution du budget ;
- le statut des institutions chargées de la vérification des comptes et du bon usage des deniers publics ;
- le caractère plus ou moins démocratique du régime considéré.

L'importance du contrôle exercé par le Parlement dépend, pour l'essentiel, de son influence sur l'élaboration et le vote du budget de l'Etat, mais également des moyens humains et juridiques dont il dispose pour contrôler le Gouvernement.

Pour toutes ces raisons, le débat doit nous permettre d'avoir une idée plus précise de la manière dont s'effectue concrètement le contrôle financier du Parlement sur l'Exécutif, dans nos différentes institutions.

Mme Hélène Ponceau (France) a présenté la contribution suivante de M. Jean-Claude Bécane (France), intitulée « *L'évolution du rôle du Parlement français dans le contrôle financier du Gouvernement* » :

L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit les modalités de présentation, de discussion et d'exécution de la loi de finances. Elle s'inscrit dans la logique de « parlementarisme rationalisé » de la V^e République, marquée par la volonté d'encadrer rigoureusement les pouvoirs du Parlement, notamment en matière financière. Ce texte, véritable « Constitution financière » de la France, a fait l'objet, en 2001, d'une réforme d'ampleur visant à la fois à moderniser les conditions de la gestion publique et à redonner au Parlement toute sa place dans la procédure budgétaire.

La réforme de la « Constitution financière » de la France a cherché à concilier deux objectifs.

Le premier objectif est la modernisation de la gestion publique, en confiant davantage de libertés aux gestionnaires et en améliorant les outils de décision et de pilotage du budget de l'Etat.

Le second objectif est un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement, dans le strict respect de la Constitution et, en particulier, de l'initiative gouvernementale en matière financière et de l'interdiction pour le Parlement de dégrader le solde du budget de l'Etat.

Le rôle du Parlement français en matière budgétaire et de ses commissions des finances, en particulier, est donc appelé à se renforcer dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Il a d'ailleurs déjà recueilli les premiers fruits de la réforme, les dispositions de la loi organique relatives à l'information et au contrôle du Parlement étant déjà entrées en vigueur.

A. LE PASSAGE D'UNE CULTURE DE MOYENS A UNE CULTURE DE PERFORMANCE

1. LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE ACTUELLE PRESENTE DE NOMBREUX INCONVENIENTS

La nomenclature actuelle répartit les crédits entre les ministères, six titres de dépenses (qui répartissent les dépenses en fonction de leur nature : fonctionnement, intervention, investissement...) et 850 chapitres budgétaires (qui répartissent les dépenses en fonction de leur destination), qui constituent l'unité de spécialité du budget. Cette nomenclature ne permet pas au Parlement de disposer d'une vision claire des moyens affectés à une politique publique, et surtout, ne permet pas aux gestionnaires, en cours d'année, ni de s'adapter facilement aux contraintes, ni de saisir les opportunités qui peuvent survenir.

2. LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE

La nomenclature budgétaire mise en place par la LOLF est centrée sur les finalités et l'évaluation des performances de l'action publique, et accorde aux gestionnaires une plus grande liberté dans la gestion des crédits qui leur sont confiés. Le vote du budget ne se fera plus, à compter de l'année prochaine, par ministère, mais par mission (47 en tout, dont 10 sont interministérielles), comportant des programmes, en nombre beaucoup plus restreint (158 en tout) que les actuels chapitres, et définis en fonction des objectifs de l'action de l'Etat. Au sein des programmes, les gestionnaires pourront, à l'exception des dépenses de personnel, qui ne pourront être augmentées en cours de gestion, utiliser librement les crédits.

Cette nouvelle définition des unités de vote et des unités de spécialité vise :

- avec la spécialisation des crédits par programme, à accorder une plus grande liberté de gestion aux gestionnaires ;
- avec le vote par mission, à « casser » la discussion des crédits par ministère et à orienter les débats autour des objectifs et des résultats des politiques publiques.

3. LE PASSAGE A UNE CULTURE D'EVALUATION DE LA PERFORMANCE

La nouvelle nomenclature prévue par la LOLF prévoit que seront associés aux programmes, « des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Le projet de loi de règlement de l'année $n-1$ sera désormais discuté avant le projet de loi de finances de l'année $n+1$ et deviendra le moment où les gestionnaires rendront

compte au Parlement de l'exécution de leur budget et de la performance de leur gestion. La discussion de la loi de règlement devrait donc devenir un moment fort de la vie parlementaire, et l'occasion pour le Parlement de tirer des enseignements de la gestion passée.

B. LE PARLEMENT SERA EN MESURE DE PESER DAVANTAGE SUR LE BUDGET DE L'ETAT

1. UNE PLUS GRANDE CAPACITE DE MODIFICATION DU BUDGET DE L'ETAT

La LOLF vise à redonner au Parlement davantage de pouvoir au stade de l'autorisation budgétaire.

Désormais, chaque année, à l'occasion du rapport et du débat sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques avant l'été, le Parlement pourra suggérer, plusieurs mois avant la présentation du projet de loi de finances, des modifications de la nomenclature budgétaire et des objectifs qui y seront associés.

Par ailleurs, le Parlement pourra davantage peser sur le budget de l'Etat à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances. Le droit d'amendement des parlementaires sera élargi : alors qu'ils ne peuvent aujourd'hui proposer que des réductions de crédits, ils pourront désormais présenter des amendements visant à modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission, voire proposer la création d'un nouveau programme, dès lors que ces propositions ne conduisent pas à accroître le montant des crédits de la mission.

2. UNE PLUS GRANDE ASSOCIATION AU SUIVI DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

Les commissions des finances seront informées de toutes les mesures visant à modifier la répartition des crédits entre programmes, dont le montant est par ailleurs limité. Elles seront consultées sur les annulations de crédits, et les reports de crédits d'une année sur l'autre seront plafonnés.

C. UN PARLEMENT MIEUX INFORME ET MIEUX ARME POUR CONTROLER LE GOUVERNEMENT

1. UNE INFORMATION ENRICHIE

L'information qui sera fournie au Parlement sera enrichie, de manière à mettre en perspectives les grandes orientations des finances publiques par :

- avant l'été, un rapport comportant une description des grandes orientations de sa politique budgétaire et une évaluation à moyen terme de ses ressources ;
- à l'automne, un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution ;
- en annexe du projet de loi de finances un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation, comprenant « la présentation des hypothèses, méthodes et des projections sur la base desquelles est établi

le projet de loi de finances de l'année », et les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses pour au moins les quatre années suivantes.

Le Parlement sera désormais appelé à se prononcer, en loi de finances initiale, sur un plafond d'évolution de la dette en plus du vote traditionnel sur le niveau du déficit ; il autorisera l'emprunt et votera un plafond des autorisations d'emplois. L'autorisation de perception des impôts existants sera accompagnée de documents retraçant exhaustivement tous les impôts ainsi que la mention des personnes morales autres que l'Etat à qui ils sont éventuellement affectés. Les garanties financières accordées par l'Etat seront autorisées par le Parlement. Enfin, le projet de loi de finances sera présenté à structure constante, afin de permettre des comparaisons d'une année sur l'autre et, à titre indicatif, en une section d'investissement et une section de fonctionnement, afin de constater si, comme c'est malheureusement le cas en France depuis quelques années, l'Etat s'endette pour financer ses dépenses de fonctionnement courant.

2. UNE COMPTABILITE REFORMEE

L'Etat dispose actuellement d'une comptabilité de caisse, qui lui permet de connaître l'état de sa trésorerie en temps réel mais ne fournit aucun enseignement utile sur sa situation financière.

La LOLF réforme profondément la comptabilité de l'Etat, en ajoutant à la comptabilité de caisse :

- une comptabilité générale, fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations, dont les règles ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de l'Etat ;
- une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions dans le cadre des programmes.

Cette réforme comptable est essentielle, car elle permettra au Parlement de connaître la santé financière, et pas seulement budgétaire, de l'Etat : ce dernier devra provisionner ses dépenses futures et amortir ses équipements, et les parlementaires seront désormais en mesure de connaître les engagements de l'Etat, les risques auxquels il s'expose, et s'il s'enrichit ou s'il s'appauvrit.

Cette réforme exige un important travail de recensement et d'évaluation du patrimoine de l'Etat, actuellement en cours, ainsi que la mise en place d'un nouveau système d'information financière. Elle est essentielle pour permettre au Parlement de se prononcer de manière éclairée sur les grands enjeux financiers de l'Etat.

La Cour des comptes sera chargée de certifier les comptes de l'Etat, afin que leur sincérité soit pleinement garantie.

3. DES POUVOIRS DE CONTROLE ACCRUS

La LOLF consolide et renforce les pouvoirs de contrôle des commissions des finances des deux assemblées, qui « suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et pro-

cèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ». Ces prérogatives comportent :

- le droit des rapporteurs spéciaux de se voir communiquer « tous les renseignements d'ordre financier et administratif qu'ils demandent », y compris les rapports des corps d'inspection ;
- la possibilité de contraindre toute personne dont l'audition serait jugée utile de s'y soumettre, ces personnes étant déliées du secret professionnel ;
- l'obligation pour le gouvernement de répondre aux lettres d'observations des rapporteurs spéciaux à l'issue de leurs missions de contrôle et d'évaluation.

Enfin, les commissions des finances bénéficient désormais du concours de la Cour des comptes pour l'exercice de leurs missions de contrôle. La commission des finances du Sénat lui demande chaque année la réalisation de quatre ou cinq enquêtes et organise ensuite une réunion au cours de laquelle sont confrontés les membres de la Cour des comptes et les responsables des organismes et services contrôlés. Par ailleurs, les commissions des finances peuvent également bénéficier de son assistance pour la réalisation de missions d'évaluation et de contrôle, en particulier lorsque celles-ci nécessitent des compétences techniques particulières.

Les moyens juridiques dont dispose le Parlement français et ses commissions des finances sont donc désormais considérables, mais l'ampleur de son contrôle financier dépendra de leur usage.

M. Paolo Santomauro (Italie) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Le contrôle financier exercé par le Parlement en Italie : éléments d'information sur sa structure, son évolution et ses récentes tendances* » :

La Constitution de la République italienne dispose, dans son article 81, que les Chambres — le Sénat et la Chambre de députés — adoptent chaque année le budget et les comptes de l'Etat présentés par le Gouvernement. Tous les actes de gestion de l'opérateur public peuvent donc se rattacher à cette « loi de budget ». Seul le Parlement peut autoriser la perception des recettes et l'exécution des dépenses pour l'année suivante. Il faut souligner, entre autres, que, sur la base de la Constitution, la loi de budget ne permet pas d'arrêter de nouveaux impôts ni de fixer de nouvelles dépenses et que toute loi impliquant de nouvelles charges ou une augmentation des dépenses doit indiquer les ressources pour y faire face.

A partir des années quatre-vingt, il a été estimé que la loi de budget — à cause de sa nature de loi « formelle », de pur et simple enregistrement d'actes législatifs préexistants — n'était plus un instrument adéquat pour assurer une gestion des finances publiques qui serait suffisamment développée dans ses différentes parties et assez souple. C'est la raison pour laquelle l'intervention du Parlement sur le programme financier annuel du Gouvernement a été, par la suite, répartie en deux documents : le premier, c'est la loi « de budget » dont il a été question ; le second, c'est la loi « de finances ». Cette dernière vise à donner corps à la véritable action économique et sociale du Gouvernement et à mettre en œuvre le programme de celui-ci. En effet, la loi de finances permet,

quant à elle, d'apporter des modifications et des compléments aux dispositions législatives qui ont des incidences sur le budget de l'Etat et sur celui des entreprises autonomes et des organismes qui sont reliés au budget de l'Etat.

Le projet de loi de finances est présenté par le Gouvernement au Parlement le 30 septembre de chaque année et est débattu avec le projet de budget annuel. Avec le projet de loi de budget est également adopté le budget pluriannuel, qui porte sur une période de trois ans.

L'importance de la loi de finances dans le système politico-parlementaire italien a énormément augmenté au fil des temps, depuis les années quatre-vingt jusqu'à aujourd'hui. Les règlements parlementaires ont pris acte de cette évolution et mis au point des instruments procéduraux spécifiques pour son examen et son adoption. L'examen de la loi de finances se déroule au cours d'une session prévue à cet effet, dénommée « session budgétaire », et qui concerne les deux Assemblées du Parlement italien, le Sénat de la République et la Chambre des députés, qui ont des pouvoirs et des fonctions identiques. En effet, d'après la Constitution en vigueur, le système parlementaire italien se caractérise par un bicamérisme intégral. La session budgétaire a une durée maximale de quarante jours en première lecture lorsque les documents budgétaires sont déposés au Sénat (à la Chambre des députés, le délai est de quarante-cinq jours) et de trente-cinq jours quand l'examen est en deuxième lecture. Pendant cette période, les commissions ne peuvent prendre en charge d'autres activités, sauf celle ayant trait aux projets de loi liés à la loi de finances. Il est fait exception à cette règle pour l'examen des projets de loi de ratification des décrets-lois, c'est-à-dire des mesures extraordinaires et urgentes que le Gouvernement adopte en attendant le vote parlementaire ; il est aussi dérogé à cette règle pour les autres projets ou propositions de loi dont la Conférence des Présidents des groupes parlementaires estimerait à l'unanimité qu'ils ne sauraient être différés.

La session budgétaire, en moyenne, occupe trois mois de l'activité parlementaire, soit plus du quart de son activité totale.

Au cours des dernières années, il a été décidé que le débat sur la loi de finances serait précédé de la présentation d'un document, dit « Document de programmation économique et financier » (DPEF). Ce document définit de façon programmatique les objectifs et l'évolution des finances publiques pour les quatre années suivantes, sur la base du contexte macroéconomique tendanciel. Le Gouvernement transmet le DPEF aux Chambres pour le 30 juin de chaque année, c'est-à-dire avant le budget et la loi de finances. L'examen parlementaire s'achève par l'adoption d'une résolution qui indique donc les objectifs de finances publiques pour les exercices suivants et les lignes d'intervention prioritaire de la politique budgétaire qui seront réalisés par la loi de finances.

Il convient aussi de dire un mot de l'action de contrôle que la Cour des comptes exerce sur les comptes de l'Etat. Bien qu'il s'agisse d'un contrôle extérieur au Parlement, le rapport particulier de collaboration institutionnelle qui existe entre le Parlement et la Cour des comptes fait de ce contrôle un moment important de l'ensemble de la stratégie de contrainte qui pèse sur l'action financière du Gouvernement.

En matière de contrôle financier sur l'action du Gouvernement, il faut également mentionner les obligations et les engagements communautaires résultant de l'appartenance

de l'Italie à l'Union européenne. Dans ce sens, le contrôle financier exercé par le Parlement comprend également le respect par le programme gouvernemental des obligations dont les Etats membres sont convenus au niveau décisionnel de l'Union européenne en matière de coordination financière.

Les thèmes du fédéralisme fiscal, pour leur part, prennent de plus en plus d'importance. Titulaires de nouvelles compétences après une réforme constitutionnelle en 2001, les régions, les provinces et les communes demandent que des ressources supplémentaires soient mises à leur disposition, ce qui fait des collectivités territoriales des acteurs encore plus importants du jeu institutionnel en matière de finances.

Mme Roksa Georgievska (Macédoine) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Le contrôle financier à l'Assemblée de la République de Macédoine* » :

LE CONTROLE FINANCIER DE L'ASSEMBLEE DE LA REPUBLIQUE DE MACEDOINE SUR LES DEPENSES DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DE MACEDOINE

Conformément à la Constitution de la République de Macédoine adoptée en 1991, l'organisation politique et juridique de l'Etat, le fonctionnement des organes de l'Etat, leur organisation, leur fonctionnement et leurs relations reposent sur le principe de la séparation des pouvoirs. Sur cette base, la Constitution pose la séparation des pouvoirs entre le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire. Chacun exerce donc ses fonctions indépendamment.

Cette division du pouvoir entre le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire rend nécessaire un juste équilibre entre ceux-ci et leur contrôle mutuel. Il est donc essentiel, dans cette perspective, que s'exerce un contrôle du Législatif sur l'Exécutif. La procédure instituée est ainsi faite, que cette composante de l'activité parlementaire vise à atteindre les objectifs du contrôle de la manière la plus démocratique possible.

Le contrôle financier de l'Assemblée de la République de Macédoine sur les dépenses du Gouvernement s'exerce à travers le dépôt d'amendements au cours de la procédure d'adoption du budget — c'est-à-dire, la modification du budget de la République de Macédoine. Sur le fondement de cette procédure, qui figure dans le *Règlement* de l'Assemblée, le budget est proposé par le Gouvernement et débattu en une fois — Projet de budget.

Avant le débat devant l'Assemblée, le budget est examiné par les organes compétents — la commission des finances et du budget, dont le président est élu par l'opposition, et la commission des affaires législatives et juridiques de l'Assemblée de la République de Macédoine. Le projet de budget peut également être examiné par les autres organes intéressés de l'Assemblée, dans les limites de leurs compétences.

Les propositions de modification du projet de budget sont présentées sous forme d'amendements. Ceux-ci sont soumis au Président de l'Assemblée sous forme écrite, doivent être justifiés et signés par leurs auteurs. Si l'amendement au projet de budget contient des dispositions engageant des dépenses, son auteur a l'obligation d'indiquer les moyens possibles de leur financement.

Le Président de l'Assemblée transmet immédiatement l'amendement aux députés et au Gouvernement. Il le transmet également à l'organe d'examen compétent en matière de budget et finances, afin que la commission puisse évaluer l'impact de l'amendement sur les moyens financiers disponibles et les ressources possibles de financement des solutions proposées. La commission en informe ensuite l'Assemblée. Un débat est organisé sur l'amendement. Celui-ci est adopté à la majorité des votes des députés présents représentant au moins un tiers des élus.

L'Assemblée peut décider d'organiser un débat par chapitres du projet de budget. Avant le vote sur celui-ci, l'Assemblée décide si le vote s'effectuera sur chaque chapitre ou sur le texte dans son ensemble. Le vote par chapitre peut être organisé sur demande d'un député, soutenu par dix de ses collègues au moins. Les dispositions du *Règlement* de l'Assemblée concernant la procédure d'adoption du budget sont également applicables à la procédure d'adoption du Tableau annuel d'équilibre du budget.

Le ministre des finances décide de la répartition des dépenses envisagées au cours d'une année fiscale, au niveau des actions et programmes, au sein du budget d'un département ; le partage entre les départements relève, lui, de la décision de l'Assemblée — c'est-à-dire le niveau des unités budgétaires autonomes — dans les limites fixes des ressources du budget.

LES RELATIONS ENTRE L'ASSEMBLEE DE LA REPUBLIQUE DE MACEDOINE ET LES INSTANCES FINANCIERES SUPERIEURES DE L'ETAT

Le financement des missions de l'Assemblée est assuré par des prélèvements sur le budget de celle-ci, qui est un élément du budget global de la République de Macédoine. Afin d'assurer un contrôle financier des dépenses de l'Assemblée, il existe une relation entre le ministère des finances et le bureau d'audit national.

Le secrétaire général de l'Assemblée désigne un auditeur interne, en accord avec le Gouvernement. Utilisatrice de dotations budgétaires, l'Assemblée ne peut souscrire des obligations financières internes ou effectuer un paiement sans la signature de l'auditeur interne. S'il n'y a pas d'auditeur interne, alors l'audit est fait par le ministère des finances. Le ministre des finances, avec l'accord préalable du Gouvernement, désigne des auditeurs pour un audit interne central. Si l'auditeur détecte des irrégularités dans l'usage des moyens alloués, il rédige un rapport et demande que l'erreur soit corrigée avant une date limite.

Si les irrégularités mentionnées ne sont pas corrigées, l'auditeur donner l'ordre de cesser tout paiement à partir du budget jusqu'à ce qu'il y soit mis fin.

Le ministère des finances a mis en place un Trésor pour assurer la gestion budgétaire. Le Trésor enregistre toutes les opérations, en recettes et en dépenses, du Budget et de ses bénéficiaires. Pour ce qui concerne les actifs financiers des bénéficiaires du Budget, le ministère tient un registre de toutes les opérations au débit et au crédit sur le compte du Trésor. Le ministère gère le compte du Trésor et tous ses actifs.

Le bureau d'audit national contrôle l'emploi et l'usage des moyens budgétaires — y compris le budget de l'Assemblée — d'un point de vue juridique. L'audit comprend une évaluation de l'emploi des moyens, du point de vue de leur efficacité.

M. Józef Mikosa (Pologne) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Les relations entre le Parlement et les institutions financières supérieures de l'Etat en Pologne* » :

Le sujet comprend l'examen des questions suivantes :

- l'aide apportée par les instances financières supérieures de l'Etat à l'examen du budget par le Parlement ;
- l'existence d'une expertise au sein du Parlement, indépendamment des questions liées au budget ;
- le contrôle financier spécialisé au sein du Parlement.

1. — La Constitution, qui est la norme supérieure de la République de Pologne, comprend une série de principes de base quant aux relations entre le *Sejm*, Chambre basse du Parlement, et le Gouvernement dans le domaine des finances publiques. Entre autres :

- elle définit les obligations du Gouvernement vis-à-vis du *Sejm*, lorsque celui-là dépose un projet de loi de finances et présente un rapport sur la mise en œuvre de la loi de finances ;
- elle définit les obligations de la Chambre de contrôle suprême, autorité en chef en matière d'audit de l'Etat, pour ce qui concerne l'analyse de la mise en œuvre du budget de l'Etat et des objectifs de la politique monétaire, ainsi que du point de vue qu'elle exprime dans le cadre du vote d'adoption des comptes de l'année précédente (quitus) ;
- elle définit les obligations du Conseil de la politique monétaire, qui est un organe de la banque centrale de Pologne, vis-à-vis du *Sejm*, pour ce qui concerne la formulation et la présentation des objectifs de la politique monétaire et le dépôt au *Sejm* d'un rapport sur l'atteinte des objectifs de la politique monétaire ;
- elle confère au Conseil des ministres un droit d'initiative exclusif en matière de loi de finances, de budget provisoire, d'amendements à la loi de finances, de lois sur la souscription de la dette publique, de lois octroyant une garantie financière de l'Etat ; elle limite également la liberté du *Sejm* en matière de réaffectation des dépenses et des recettes par rapport à ce qui a été prévu par le Conseil des ministres, de sorte que le *Sejm* n'est pas autorisé à adopter un budget dont le déficit excéderait celui arrêté par le projet de loi de finances ;
- elle interdit la couverture du déficit budgétaire par la souscription d'un crédit auprès de la banque centrale.

2. — Le soin de fixer des règles plus détaillées est délégué par la Constitution à la loi, notamment la Loi sur les finances publiques, la Loi sur l'exercice du mandat de député ou de sénateur et la Loi sur la Chambre de contrôle suprême. Dès lors que et dans la mesure où les questions évoquées ci-dessus sont concernées, les règles du procédure du *Sejm*, adoptées par voie de résolution, sont également importantes.

3. — Le contrôle parlementaire sur les finances publiques s'exerce au moyen des instruments suivants : commissions du *Sejm*, questions des députés (écrites et orales) et interpellations. Il ressort des dispositions actuelles que :

- les députés sont habilités à interpellier le Gouvernement et poser des questions et ont le droit d'obtenir des membres du Conseil des ministres et des représentants des agences et institutions intéressées de l'Etat et des collectivités territoriales, les informations et explications afférant à des questions liées à l'exercice, par les députés, de leurs responsabilités ;
- les membres du Conseil des ministres, les représentants des agences et institutions intéressées de l'Etat et des collectivités territoriales, les institutions sociales, les établissements et entreprises de l'Etat et des collectivités territoriales, les entreprises commerciales partenaires de l'Etat ou d'établissements publics communaux, ont l'obligation de fournir les informations et explications demandées par les commissions permanentes et spéciales du *Sejm*, afférant à des questions relevant de leur domaine d'activité ;
- la Chancellerie du *Sejm* effectue les tâches d'organisation, les tâches techniques et les consultations liées à l'activité du *Sejm* et de ses organes. Elle fournit aux députés les conditions nécessaires à l'exercice de leur mandat et a l'obligation de rendre aux élus les services nécessaires à l'accomplissement de leurs devoirs. A cette fin, elle fournit des rapports et des documents aux députés et leur permet de profiter de la littérature professionnelle, des analyses et des rapports d'experts.

4. — Pour ce qui concerne les tâches mentionnées ci-dessus, elles sont accomplies par les divisions de l'organisation de la Chancellerie du *Sejm*, agissant dans leur domaine de compétence. Elles incluent notamment :

- le Bureau de la recherche, qui fournit aux députés une assistance juridique et des informations et prépare, à la demande des élus et des organes du *Sejm*, des expertises et des informations sur des sujets donnés. Il publie l'analyse des conséquences économiques de la législation adoptée par le *Sejm* et conduit des recherches dans les domaines d'intérêt du Parlement. Il prépare des études et des travaux de recherche en lien avec les rapports d'experts afférents à l'adoption et la mise en œuvre du budget de l'Etat ; il produit une évaluation de la politique monétaire de l'Etat et des buts poursuivis par la politique macroéconomique. Il rend des services à la Commission des finances de l'Etat, compétente en matière de budget de l'Etat. Les commissions du *Sejm* ont la possibilité de désigner leurs propres conseillers et d'utiliser leur expertise. Ce qu'on appelle les « Clubs de députés » (*Deputies' clubs*), c'est-à-dire les groupes politiques du *Sejm* — qui ne font pas partie des structures du *Sejm*, mais jouent un rôle important dans la formulation de la position du *Sejm* — peuvent également bénéficier des services de leurs propres

experts. Parfois, les commissions du *Sejm* reçoivent les avis de *lobbies* relatifs à des questions particulières en cours d'examen au Parlement ;

- le Bureau législatif, qui rend des services à la Commission des finances de l'Etat — relatifs, entre autres, à la formulation d'une opinion sur le projet de budget — et aux Bureaux des commissions du *Sejm* — qui organisent, conjointement avec le Bureau de la recherche, la coopération avec les experts et conseillers.

5. — Il n'y a pas d'organe unique, au sein du *Sejm*, qui soit responsable du contrôle des finances de l'Etat. Le *Sejm* exerce néanmoins ses pouvoirs à ce titre grâce à la Chambre de contrôle suprême (*Najwyższa Izba Kontroli*, NIK) qui, conformément à la Constitution, est l'organe en chef de l'audit d'Etat et est subordonnée au *Sejm*. La NIK audite l'activité des organes de l'administration gouvernementale, la banque centrale de Pologne, les établissements publics de l'Etat autres entités de l'Etat pour ce qui concerne la légalité, la prudence du point de vue économique, l'efficacité et la diligence.

La NIK adresse au *Sejm* une analyse de la mise en œuvre du budget de l'Etat et des objectifs de la politique monétaire, ainsi que des informations sur les résultats de ses audits et des conclusions conformément à la loi.

Il est important de noter que la Loi sur la Chambre de contrôle suprême du 23 décembre 1994 dispose qu'elle doit auditer les entités ci-dessus mentionnées et examiner, en particulier, la mise en œuvre du budget de l'Etat et l'exécution des lois et autres textes légaux du point de vue de l'activité financière, économique et administrative de ces entités. Elle effectue des audits sur ordre du *Sejm* ou de ses organes, à la demande du Président de la République de Pologne ou du Premier ministre ou encore de sa propre initiative.

6. — Le *Sejm* exerce ses pouvoirs dans le domaine des finances publiques au moment du projet de loi de finances, de l'exécution de la loi de finances et du rapport sur sa mise en œuvre.

Le projet de loi de finances :

- la limite de dépôt du projet de loi de finances au *Sejm*, de même que son contenu et son exposé des motifs, sont fixés par des dispositions législatives ;
- les projets de lois de finances et autres programmes financiers de l'Etat déposés au *Sejm* sont transmis pour examen à la Commission des finances publiques (la commission compétente en matière budgétaire) ; certains éléments des projets et rapports sont également examinés par les commissions « sectorielles » compétentes du *Sejm*, qui font part de leur position (y compris leurs conclusions, opinions ou propositions d'amendements) à la Commission des finances publiques. Les commentaires de la Chambre de contrôle suprême sur les rapports gouvernementaux sont également transmis aux commissions du *Sejm* compétentes. Par ailleurs, des représentants de la Commission des finances publiques participent également aux réunions des commissions du *Sejm* saisies pour avis. La Commission des finances publiques et les commissions « sectorielles » peuvent demander des avis complémentaires aux autres commissions et leur poser des questions.

La mise en œuvre de la loi de finances :

- à l'occasion de la mise en œuvre de la loi de finances, le Gouvernement doit demander à la commission du *Sejm* compétente pour les questions budgétaires son avis sur toute modification des affectations opérées par la loi de finances (dépenses d'investissement, programmes pluriannuels, crédits affectés, de même que la création d'une ligne budgétaire affectée, dans l'hypothèse où des dépenses prévues se trouveraient gelées), de sorte que le Gouvernement n'est autorisé à changer l'objet de crédits affectés qu'après avoir obtenu l'accord de cette commission. Le Gouvernement a aussi l'obligation d'obtenir son aval dans le cas d'une menace sur l'exécution de la loi de finances, résultant de la nécessité de geler les dépenses. La commission donne son avis sur la liste des dépenses qui ne sont pas closes avec la fin de l'année budgétaire.

Le rapport sur la mise en œuvre de la loi de finances :

- pour ce qui concerne les obligations en matière de rapport d'exécution, la Loi sur les finances publiques définit l'étendue des informations qui doivent être adressées au *Sejm* par le Conseil des ministres concomitamment avec le rapport sur la mise en œuvre de la loi de finances, ainsi que la date limite de leur présentation. Elle définit également l'étendue de l'information qui doit figurer dans le rapport précité et oblige le ministre des finances à présenter à la commission du *Sejm* compétente pour les questions budgétaires des informations sur l'exécution du budget de l'Etat pendant le premier semestre de l'année.

7. — En définitive, il est important de noter qu'indépendamment du contrôle parlementaire, un audit interne est réalisé dans toutes les unités relevant des finances publiques (y compris, *inter alia*, la Chancellerie du *Sejm*), lequel comprend notamment l'examen des livres et écritures comptables, l'évaluation du système de collecte des ressources publiques et de leur emploi, de même que l'évaluation de la gestion des actifs et celle de l'efficacité de la gestion financière.

M. Christian Ayer (Suisse) a indiqué que la Constitution fédérale suisse fait du Parlement l'autorité budgétaire suprême, ce qui lui confère un droit illimité d'amendement des textes qui lui sont soumis (à l'exception des dépenses liées).

Le projet de budget est examiné par la commission des finances, avant d'être voté par le Parlement. Un délai moyen de quatre mois s'écoule entre sa présentation et son adoption.

Depuis 1902, la question est posée de savoir s'il fallait créer en Suisse une Cour des comptes comparable à celle qui existe en France ou s'il était préférable de conférer au Parlement la compétence de surveillance des comptes publics.

La Suisse dispose également d'un Contrôle fédéral des finances, comparable à l'Inspection des finances en France, qui est à la disposition du Parlement et du Gouvernement.

M. Yogendra Narain (Inde) a rappelé que le contrôle des finances constitue l'une des fonctions importantes d'un Parlement. En conséquence, le Parlement indien contrôle

l'Exécutif en matière monétaire et financière. Ceci résulte, de manière évidente, de diverses dispositions de notre Constitution. C'est ainsi que, selon son article 265, aucun impôt ne peut être levé ou collecté s'il n'a été institué par la loi. De même, conformément à son article 112, le Président de l'Inde doit, pour chaque année budgétaire, faire déposer sur les bureaux des deux Chambres du Parlement un « Etat financier annuel » (*Annual financial Statement*) des recettes et dépenses estimées du Gouvernement de l'Inde, plus connu sous le nom de « Budget ». L'article 266 de la Constitution prévoit un « Compte national consolidé » (*Consolidated Fund of India*), au crédit duquel sont portées toutes les recettes perçues par le Gouvernement. Les dépenses sont inscrites au budget : en tant que moyens nécessaires à la couverture des dépenses visées dans la Constitution comme dépenses devant être inscrites au débit du Compte national consolidé ; et en tant que moyens nécessaires à la couverture d'autres dépenses, qu'il est proposé d'effectuer à partir du Compte national consolidé. Les demandes de crédits ne sont votées que par le *Lok Sabha*. La Constitution dispose également qu'aucune somme ne peut être débitée du Compte national consolidé, sauf dans le cadre de la loi d'engagement (*Appropriation Act*) votée par le Parlement.

Le Budget est présenté devant notre Parlement en deux parties, à savoir le « Budget des chemins de fer » (*Railway Budget*) concernant le financement des chemins de fer et le « Budget général » (*General Budget*). Alors que le Budget des chemins de fer est présenté devant le *Lok Sabha* par le ministre des chemins de fer, le Budget général est présenté par le ministre des finances. Le budget est présenté avec un « Discours sur le budget » qui est, en pratique, l'un des plus importants discours devant le Parlement. Une copie du budget est déposée sur le bureau du *Rajya Sabha* à la fin du discours du ministre des finances devant le *Lok Sabha*.

La discussion générale sur le budget commence après que la présentation du Budget s'est diffusée en trois ou quatre jours dans les deux Chambres du Parlement. Le Président fixe le jour et l'heure de la discussion générale devant le *Rajya/Lok Sabha*. Les deux Chambres débattent des aspects généraux de la politique fiscale et économique du Gouvernement. Le ministre des finances répond à la fin de la discussion sur le budget.

La discussion générale sur le budget devant les Chambres une fois terminée, celles-ci s'ajournent pour une durée fixe, afin de permettre aux commissions permanentes de suivi ministériel (DRSC) d'examiner les demandes de crédits des différents ministères/départements et de présenter leurs rapports aux Chambres du Parlement.¹ Les commissions ne se penchent pas sur l'administration au quotidien des ministères/départements. Après la présentation des rapports sur les demandes respectives de crédits des ministères/départements, le Président du *Lok Sabha*, après consultation des présidents des groupes parlementaires du *Lok Sabha*, décide des dates et choisit les ministères dont les demandes de crédits sont retenues pour examen et adoption par la Chambre (*Lok Sabha*). Le *Rajya Sabha* n'a qu'un rôle limité en matière financière, puisque les demandes de crédits n'y sont pas discutées. En revanche, au *Rajya Sabha*,

1. Sur les *Department-related standing Committees* (DRSC), voir également la contribution de M. G. C. Malhotra, p. 101 (*NDLR*).

une discussion sur le fonctionnement de certains ministères est organisée, sur la base des recommandations du *Business Advisory Committee*.

Une autre modalité selon laquelle le Parlement exerce son contrôle sur les finances est la « Motion de sabrage » (*Cut Motion*). Les motions de réduction des diverses demandes de crédits prennent la forme de *Cut Motions*, qui visent à réduire les moyens demandés par le Gouvernement, pour des raisons d'économie (*Economy Cut*), de différence d'appréciation quant à une politique (*Policy Cut*) ou simplement pour exprimer un mécontentement (*Token Cut*).

Dès lors qu'aucune somme ne peut être extraite du Compte national consolidé sans l'autorisation du Parlement, une loi d'engagement (*Appropriation Act*) comprenant toutes les demandes de crédits votées par le *Lok Sabha* et toutes les dépenses au débit du Compte national, est déposé au *Lok Sabha*. Ce projet de loi autorise juridiquement le Gouvernement à engager des dépenses à partir et hors du Compte national consolidé. Après qu'il a été voté par le *Lok Sabha*, le projet de loi est transmis au *Rajya Sabha*, où le texte est discuté puis renvoyé au *Lok Sabha*.

De la même manière, le projet de loi de finances (*Finance Bill*), qui comprend des dispositions de nature fiscale, est déposé au *Lok Sabha* immédiatement après la présentation du budget par le ministre des finances, voté par la Chambre et transmis au *Rajya Sabha*. Dans la mesure où il s'agit d'un texte de nature financière, si le *Rajya Sabha* peut recommander de l'amender, c'est au *Lok Sabha* qu'il appartient d'accepter ou de rejeter ces recommandations. La discussion sur le projet de loi de finances donne la possibilité aux élus de soulever des questions relatives à l'administration, à des griefs particuliers dans des domaines relevant de la responsabilité gouvernementale ou à la politique monétaire et financière du Gouvernement. Le projet de loi, une fois adopté par les deux Chambres du Parlement, est envoyé au Président pour approbation.

Rôle des commissions permanentes de suivi ministériel (DRSC). — Le Parlement a mis en place les commissions permanentes de suivi ministériel en 1993, afin de garantir une plus grande responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et de rendre l'examen parlementaire du budget et des finances plus détaillé et plus réel. Le nombre de ces commissions a été récemment augmenté de 17 à 24, afin d'élargir et approfondir le contrôle de l'Exécutif par le Parlement.

Les fonctionnaires mis au service de ces commissions sont des fonctionnaires expérimentés du Secrétariat. Ces fonctionnaires ont acquis une expertise et une expérience, dans la mesure où beaucoup d'entre eux ont longtemps travaillé au sein des commissions. Il appartient au secrétaire général de s'assurer que ces commissions sont dotées de fonctionnaires compétents, expérimentés et efficaces du Secrétariat. Outre l'assistance d'un secrétariat, les commissions bénéficient de l'affectation d'un personnel de recherche, qui peut effectuer des travaux sur les sujets soumis aux commissions. Il faut également mentionner que, dans certains cas, le président ou les membres de ces commissions sont d'anciens ministres des finances ou d'anciens détenteurs de portefeuilles dans le domaine économique. Certains des membres ont également une expertise dans les domaines économiques et financiers, ce qui permet aux commissions d'exercer leur contrôle des finances et des dépenses publiques d'une manière salutaire.

Rôle des commissions financières. — Outre ces commissions permanentes de suivi ministériel, il y a trois commissions financières — la Commission des comptes publics, la Commission des entreprises publiques et la Commission des prévisions. La Commission des comptes publics et la Commission des entreprises publiques ont chacune vingt-deux membres, 15 du *Lok Sabha* (Maison du Peuple) et 7 du *Rajya Sabha* (Conseil des Etats). La Commission des prévisions compte trente membres, tous issus du *Lok Sabha*. La Commission des comptes publics et la Commission des entreprises publiques effectuent un contrôle budgétaire, de type *ex post facto*. La Commission des comptes publics examine principalement les comptes reflétant l'usage des crédits alloués par la Chambre pour les dépenses du Gouvernement, afin de s'assurer que l'argent a été dépensé conformément à l'autorisation donnée par le Parlement et pour les fins pour lesquelles il avait été alloué. La Commission des entreprises publiques examine les rapports et comptes des entreprises publiques et contrôle, dans le cadre de l'autonomie de ces entreprises, si leurs affaires sont gérées conformément à des principes sains et des pratiques commerciales prudentes. Une autre commission financière, connue sous le nom de Commission des prévisions, effectue un examen détaillé des estimations budgétaires annuelles, afin de décrire les économies, les améliorations dans l'organisation et les réformes administratives et de productivité cohérentes avec la politique qui sous-tend les prévisions et susceptibles d'être réalisées ; elle propose des politiques alternatives, afin d'introduire l'efficacité et l'économie dans l'administration ; elle examine si l'argent est bien utilisé dans le cadre de la politique qu'impliquent les prévisions ; elle suggère la forme dans laquelle ces prévisions doivent être présentées au Parlement.

Rôle du Contrôleur et auditeur général. — Outre ces commissions financières, le Contrôleur et auditeur général de l'Inde, autorité constitutionnelle, aide le Parlement à détecter des irrégularités financières et impose à l'Exécutif de prendre les mesures de correction. Les rapports du Contrôleur général de l'Inde sont soumis au Président, qui les fait déposer au Parlement. Les rapports d'audit du Contrôleur général sont automatiquement renvoyés à la Commission des comptes publics ; ils forment la base d'enquêtes de la Commission, qui soumet à son tour ses rapports au Parlement.

En résumé, le Parlement a développé un mécanisme sophistiqué et une expertise pour contrôler les questions financières et s'assurer que l'argent public est dépensé par le Gouvernement dans le respect de l'autorisation parlementaire.

M. Kasper Hahndiek (Afrique du Sud) a rappelé que le vote du budget constituait une des prérogatives essentielles du Parlement.

En Afrique du Sud, le projet de loi de finances est renvoyé immédiatement après son dépôt à la Commission des finances, qui doit publier son rapport sous dix jours. Le débat en séance plénière débouche systématiquement sur un renvoi en commission, pour qu'il soit procédé à un examen détaillé du texte.

Le Parlement ne dispose pas encore du droit d'amender les projets de loi de finances gouvernementaux. Ses préoccupations et observations sont néanmoins prises en compte dans le cadre de consultations informelles préalables au dépôt du texte.

Il faut ajouter que les prévisions budgétaires à moyen terme du Gouvernement, qui constituent un élément important de visibilité financière, sont discutées par une commission spécifique.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) a indiqué que le chapitre 80-83 de la Constitution nigériane de 1999 donne le pouvoir d'allocation budgétaire à l'Assemblée nationale. Le « pouvoir du porte-monnaie » (*power of the purse*) est au cœur du principe de séparation des pouvoirs, plus généralement connu comme un système de « freins et contrepoids » (*checks and balances*). Ce système garantit une action commune et sur un pied d'égalité entre les trois branches de l'Etat, c'est-à-dire le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire.

Le pouvoir exécutif, qui est responsable à titre exclusif de la mise en œuvre des politiques publiques, se voit interdire de dépenser des deniers publics et de contracter des obligations sans l'autorisation expresse du Parlement. Tout écart, qu'il s'agisse de dépenser des crédits non autorisés ou de ne pas dépenser des crédits autorisés, ou les deux, sans l'autorisation du Parlement, constitue une violation grave des textes.

Les étapes de la procédure d'adoption du budget sont les suivantes :

- i. *Présentation* : le Président transmet le projet de loi de finances au Parlement, habituellement en le présentant en personne au cours d'une réunion conjointe des deux Chambres ;
- ii. *Première lecture* : la présentation du budget par le Président de la République au cours d'une réunion conjointe des deux Chambres est considérée comme la première lecture du projet ;
- iii. *Deuxième lecture* : après que le projet de loi de finances a été imprimé et distribué aux parlementaires, le texte fait l'objet d'un débat approfondi portant principalement sur les priorités qu'il affiche, dans la mesure où celles-ci ne manqueront pas d'influer sur l'action publique. Au terme du débat, le projet est renvoyé à la commission des finances de chaque Chambre, pour une étude et une analyse plus en profondeur.
- iv. *Commission des finances* : dans le cadre de l'examen budgétaire, toutes les commissions permanentes de chaque Chambre sont considérées comme des sous-commissions de leurs commissions des finances respectives :
 - chaque sous-commission procède à des auditions et fait réaliser des études, y compris l'appel lancé aux agences gouvernementales à défendre leurs propositions ;
 - les contributions des groupes de pression et du public sont recherchées, afin d'assurer la plus large représentativité possible ;
 - avec ces éléments, les sous-commissions présentent leurs recommandations aux commissions des finances ;
 - les commissions des finances de chaque Chambre préparent un projet de budget final, qui sera soumis aux Chambres respectives pour examen et approbation.

- v. *Commission des crédits* : après que le rapport de la commission des finances a été déposé, la commission du Règlement et de l'ordre du jour prépare un calendrier d'examen du rapport :
- il est obligatoire que les recommandations des rapports — y compris le compendium — soient mises en distribution au moins cinq jours avant le début de l'examen du rapport ;
 - cette règle est destinée à laisser à chaque parlementaire la possibilité et le temps de présenter des observations et amendements éventuels ;
 - ces observations et amendements seront transmis à la commission du Règlement et de l'ordre du jour de chaque Chambre, pour pouvoir être examinés pendant la réunion de la commission des crédits.

Le rapport, conjointement avec les amendements proposés, est examiné pendant la durée fixée par la commission du Règlement et de l'ordre du jour, en étroite consultation avec la présidence de la Chambre. Pendant l'examen du rapport, la Chambre entière est constituée en commission des crédits, distincte de la commission plénière — ce qui est propre aux projets de loi financiers. Dans ce cas, le Président de la Chambre préside en tant que président de la commission.

- vi. *Troisième lecture* : le projet est approuvé par la Chambre si la majorité de ses membres estime que son contenu correspond désormais à la résolution de la commission des crédits. Le projet est alors transmis à l'autre Chambre.
- vii. *Commission mixte des finances* : s'il existe des différences entre les versions adoptées par les deux Chambres, une commission mixte des finances (*Joint Finance Conference Committee*), composée à parité de membres des deux Chambres, est formée. Sa tâche étant d'harmoniser les différences, elle n'est donc autorisée à se pencher que sur celles-ci.
- viii. *Promulgation* : les membres de la commission mixte des finances font ensuite rapport à leurs Chambres respectives sur le projet commun. Si les deux Chambres acceptent leurs propositions, la troisième lecture se répète pour adopter la loi. S'il y a refus de la part de l'une ou l'autre des Chambres, une réunion conjointe des deux Chambres est appelée, où les différends seront tranchés par un vote à la majorité simple. Cette dernière solution est souvent évitée, notamment par le Sénat, dans la mesure où elle donne à la Chambre des représentants, dont l'effectif est le plus important (360 voix contre 109), la possibilité de gagner la partie.

Lorsque le projet a été adopté par les deux Chambres ou qu'il l'a été lors d'une réunion conjointe des deux Chambres du Parlement, il est envoyé au Président de la République du Nigeria pour approbation. Si le Président signe le projet, il devient loi.

- ix. *Veto* : Si le Président refuse de signer le projet — ou, en d'autres termes, qu'il y oppose son veto — il peut soit faire part de ses objections/observations à l'Assemblée nationale soit le rejeter totalement dans un délai de trente jours.

Si le Président choisit d'adresser ses observations à l'Assemblée nationale, le Parlement réexamine le projet, peut prendre en compte les observations du Président ou en rester au projet tel qu'adopté précédemment et le renvoie pour approbation.

Si l'Assemblée nationale réexamine le projet et le renvoie au Président pour approbation, qu'elle ait ou non pris en compte ses observations, une période de trente jours s'ouvre pour le Président, pour réfléchir et promulguer la loi. S'il refuse de donner son approbation, l'Assemblée nationale peut se saisir de nouveau du projet et lui donner force de loi, par un vote à la majorité simple des membres des deux Chambres lors d'une réunion conjointe.

Le contrôle de l'exécution du budget échoit au Vérificateur général des comptes, ainsi qu'aux commissions des comptes publics de chaque Chambre, qui examinent les dépenses de tous les départements ministériels.

Tous les avoirs sont consolidés sur un compte unique (*Consolidated Revenue Fund*), qui ne peut être actionné sans l'autorisation expresse de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, les gouverneurs doivent informer mensuellement l'Assemblée nationale des mouvements de fonds.

Grâce à l'ensemble de ce dispositif, le Parlement est tenu au courant à tout moment de l'exécution du budget.

M. Khondker Fazlur Rahman (Bangladesh) a rappelé que l'une des fonctions les plus importantes d'un Parlement est de lever des impôts et d'autoriser des dépenses. L'article 83 de la Constitution du Bangladesh dispose ainsi qu'aucun impôt ne peut être levé ou collecté, sauf par l'autorité d'un acte du Parlement. De même, aucune dépense ne peut être engagée sans son assentiment. Aucun texte d'ordre financier adopté par le Parlement ne peut être contesté devant une juridiction.

Le contrôle parlementaire s'exerce à titre individuel — par exemple, à travers l'examen et l'approbation du budget — aussi bien qu'à titre collectif — par exemple, à travers le réseau des commissions permanentes.

Le Parlement ne joue, en règle générale, aucun rôle dans la préparation du budget, qui relève de la seule responsabilité du Gouvernement. Ce n'est qu'après que le projet de budget a été présenté devant la Chambre que ses membres ont la possibilité de débattre des propositions qu'il contient.

La procédure parlementaire d'adoption du budget se décline en cinq étapes :

- i. Présentation du budget ;
- ii. Discussion générale sur le budget ;
- iii. Discussion et vote sur les demandes de subventions et de crédits. Introduction des motions de coupe budgétaire (*cut motions*) : *policy cut*, *economy cut* et *token cut* ;
- iv. Introduction et adoption de l'*Appropriation Bill* ;
- v. Adoption du *Finance Bill*.

Le contrôle parlementaire sur le budget rencontre néanmoins une série de limites : manque de temps pour un examen approfondi, limites constitutionnelles à la modification du budget par les commissions permanentes, limitations au droit de proposer une augmentation des dépenses, rareté des coupes budgétaires opérées par le Parlement, approbation quasi-systématique des propositions fiscales du Gouvernement, absence de discussion/d'approbation des propositions de coupes budgétaires de l'opposition, prégnance

du contrôle des groupes parlementaires sur leurs membres — ce qui rend leur comportement facilement prédictible.

Le contrôle *ex ante* relève essentiellement de la commission des prévisions et de la commission des entreprises publiques :

- la commission des prévisions (*Estimates Committee*) peut examiner les prévisions de dépenses au cours de l'année budgétaire et faire des propositions pour tout changement qu'elle estimerait nécessaire. Elle peut également suggérer des politiques alternatives, afin de renforcer l'efficacité de l'administration et une gestion économique des moyens.

Cet examen rencontre néanmoins certaines limitations : les demandes de subventions peuvent être acceptées sans l'accord de la commission, ses recommandations ne sont pas impératives, aucune commission mise en place depuis l'indépendance n'a jamais fait rapport devant la Chambre, la plupart des organisations ignorent l'existence de la commission, ses réunions sont irrégulières.

- la commission des entreprises publiques (*Public Undertakings Committee*, PUC) examine la mesure dans laquelle les entreprises publiques sont gérées dans le respect des principes de gestion fondamentaux et de pratiques commerciales prudentes. La PUC ne peut néanmoins pas se pencher sur les grands choix de la politique du Gouvernement, pour autant qu'ils soient distincts des choix commerciaux et de gestion des entreprises publiques ou de leur administration au jour le jour.

Le potentiel de cette commission demeure malheureusement largement inexploité et ses réunions sont irrégulières.

Le contrôle *ex post* s'effectue au sein de la commission des comptes publics (*Public Account Committee*, PAC), dont les fonctions principales sont :

- de s'assurer que les moyens engagés étaient bien disponibles et éligibles aux services ou à l'objet au titre desquels ils ont été dépensés ;
- de s'assurer que la dépense a été conforme à la volonté de l'autorité qui l'a engagée ;
- de s'assurer que toute réaffectation l'a été conformément aux règles édictées à ce titre par l'autorité compétente.

Le Contrôleur et auditeur général constitue la principale source d'expertise de la PAC. Celle-ci se penche notamment sur les conclusions des audits figurant dans les rapports du Contrôleur déposés à la Chambre et tente d'évaluer la mesure dans laquelle les moyens autorisés par le Parlement ont été adéquatement utilisés par les différents ministères dépensiers.

Les principales limites à l'examen par la PAC sont l'indifférence du Gouvernement vis-à-vis de ses recommandations, l'absence de dispositions sur l'organisation de débats parlementaires portant sur ses rapports, le manque d'exhaustivité des rapports d'audit du Contrôleur général et le contrôle excessif de l'Exécutif sur ce dernier.

En comparaison des deux autres commissions financières, la PAC a mieux réussi, se réunissant et faisant rapport devant la Chambre plus fréquemment. Les PAC mises en place au cours des septième et huitième législatures ont apparemment réussi à peser sur

le comportement de nombreux fonctionnaires et agences récalcitrants, au moins dans une certaine mesure. Suivant leurs recommandations, des montants significatifs ont été récupérés par le Trésor, alors que le Contrôleur général a été à l'origine de plusieurs réformes importantes — y compris, l'introduction d'un audit de performance en lieu et place d'un simple audit de conformité. La commission des estimations, qui dispose d'un « meilleur » potentiel pour garantir la discipline fiscale et la régularité des dépenses, demeure la moins active des trois commissions financières.

Il apparaît souhaitable de renforcer le rôle du Parlement dans l'examen *ex ante* des prévisions de dépense, ce qui pourrait se réaliser en amendant les *Rules of Procedure of Parliament* et

- en mettant fin à l'actuelle interdiction de renvoyer le budget, le *Finance Bill* et l'*Appropriation Bill* à toutes les commissions ;
- en demandant au Gouvernement de solliciter l'accord de la commission des comptes publics avant d'introduire tout projet de budget rectificatif ;
- en demandant aux différentes commissions de publier leurs rapports dans un délai fixé ;
- en fixant un délai au Gouvernement pour répondre aux recommandations faites par les différentes commissions ;
- en demandant aux différentes commissions de soumettre des rapports d'exécution (*Action Taken Reports*) à la Chambre, qui informeraient ses membres des progrès réalisés dans la mise en œuvre des décisions par les ministres responsables ;
- en associant les commissions permanentes ministérielles (*Standing Committees on Ministries*) aux procédures financières parlementaires de manière plus étroite ;
- en faisant du Contrôleur et auditeur général l'agent du Parlement.

M. Willem de Beaufort (Pays Bas) a rappelé que le vote de l'impôt et des dépenses constituait un droit historique du Parlement et qu'il occupait d'ailleurs beaucoup de temps parlementaire aux Pays Bas.

La procédure budgétaire néerlandaise est relativement rigide, puisque le débat doit être clos au plus tard le 1^{er} décembre — ce qui oblige à examiner les budgets ministériels les plus importants en septembre-octobre.

Le temps de parole fait l'objet d'une régulation, puisqu'il est attribué aux groupes politiques à la proportionnelle de leurs effectifs et que ceux-ci sont ensuite libres de le répartir entre leurs membres comme ils l'entendent. Ce cadre général, arrêté au mois de septembre, est accepté par tous les partis.

En vertu d'une règle coutumière, tout amendement entraînant une augmentation des dépenses doit être accompagné d'une augmentation des recettes à due concurrence.

Un service spécialisé, composé d'experts en matière financière et budgétaire, est chargé d'examiner le budget. Ses conclusions peuvent éventuellement avoir des conséquences politiques importantes.

Un échec est à mentionner, dans le cadre d'une réflexion sur la rationalisation de la procédure budgétaire : la proposition du Bureau que la discussion budgétaire ait lieu en commission et que seul le vote intervienne en séance plénière, a été refusée.

Mme Helen Dingani (Zimbabwe) s'est demandée quelle était l'origine de la pratique, communément partagée, interdisant aux Parlements de faire évoluer — et notamment d'augmenter — les crédits des départements ministériels.

M. Jun Ha Sung (République de Corée) a indiqué que l'autorité financière supérieure de l'Etat en Corée était le ministre du budget et du plan. Une fois le projet de budget présenté, l'Assemblée nationale l'examine et le vote. En d'autres termes, si c'est l'administration qui présente une programmation budgétaire, c'est l'Assemblée qui le vote avant qu'il ne soit mis en œuvre. En outre, l'Assemblée a le droit de réduire le budget mais a besoin de l'accord du Gouvernement pour l'augmenter.

Pour ce qui a trait au contrôle des dépenses de l'Etat, l'Assemblée nationale de Corée dispose d'un Office budgétaire, qui lui apporte une expertise législative et en matière de politique budgétaire. L'Office a été mis en place pour évaluer et contrôler les dépenses gouvernementales, mais aide également le législateur à examiner le budget en lui fournissant des prévisions économiques, des évaluations des projets gouvernementaux, des analyses budgétaires et l'estimation des incidences budgétaires des projets soumis à la Chambre.

La Chambre dispose, en deuxième lieu, de mécanismes délibératifs approfondis. Le projet de budget une fois déposé, il est transmis à l'Office budgétaire pour analyse puis renvoyé à la commission compétente pour un premier examen. Le projet chemine ensuite par un processus complexe jusqu'à la Commission du budget et des comptes, avant d'être finalement inscrit à l'ordre du jour de la séance plénière.

En troisième lieu, la Chambre a mis en place un Système de comptes avancés (*Early Accounts System*) afin d'établir un lien entre les projets de loi et les textes budgétaires : en achevant le règlement des comptes *avant* d'entamer la discussion budgétaire, l'Assemblée nationale vise à en incorporer les résultats dans la prévision budgétaire pour l'année suivante. Par ailleurs, la Chambre recommande aux élus de présenter leurs propositions de loi hors la période de session budgétaire, afin de pouvoir se concentrer sur ces questions financières pendant ladite période.

Enfin, l'Assemblée nationale évalue le coût des projets de loi, afin d'en améliorer l'efficacité et d'éviter une charge excessive sur les caisses publiques par une analyse de leur impact budgétaire.

M. Roger Sands (Royaume Uni), répondant à l'intervention de Mme Helen Dingani, a indiqué que cette pratique trouve probablement son origine dans l'Histoire. A l'origine, au Royaume Uni, la fonction principale du Parlement a été d'octroyer à la monarchie les moyens de son fonctionnement : il eût été absurde de donner au Roi plus qu'il ne demandait ! Ces principes ont ensuite été transmis à tous les pays du Commonwealth.

A l'heure actuelle, ce sont les ministres qui s'acquittent des tâches autrefois dévolues au Roi : parce qu'ils sont seuls comptables de leur contenu et de leur exécution, ils sont également les seuls à pouvoir demander une adaptation significative des moyens attribués.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) a indiqué qu'une règle identique existait au Nigeria — laquelle était d'ailleurs, en pratique, contournée par des négociations informelles préalables.

M. Ano Pala (Papouasie-Nouvelle Guinée) a indiqué qu'en Nouvelle Guinée, le budget était présenté en novembre.

Les départements ministériels présentent leurs besoins estimés au mois de septembre et les moyens disponibles sont inversement partagés en trois parts égales entre les trois branches du Gouvernement.

M. Moses Ndjarakana (Namibie) a demandé si des exemples étaient connus, où le Gouvernement pouvait déroger à la loi votée par le Parlement et changer, par exemple, une affectation budgétaire sans revenir devant lui.

M. Roger Sands (Royaume Uni) a indiqué qu'au Royaume Uni, il était interdit au Gouvernement de réaffecter librement les moyens d'un poste budgétaire à l'autre.

M. Hafnaoui Amrani (Algérie) a indiqué qu'en Algérie, la loi de finances, présentée en septembre, fait d'abord l'objet d'une discussion en commission. Chaque ministre présente un bilan et esquisse des perspectives devant la commission compétente, avant l'examen en séance plénière.

Le contrôle du Gouvernement s'exerce sous forme de questions écrites ou orales, voire par la création de commissions d'enquête.

Concluant le débat, il a estimé que celui-ci avait mis en valeur la diversité de l'histoire et des moyens des différents Parlements, donnant ainsi à une comparaison internationale un intérêt tout particulier.

M. Ian Harris, Président, a remercié *M. Hafnaoui Amrani* ainsi que l'ensemble des participants au débat.

LA SEANCE EST LEVEE A 12H30.

QUATRIEME SEANCE

29 septembre 2004, 15h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 15H00.

1. AUDITION DU PRESIDENT DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE

M. Sergio Páez Verdugo, Président de l'Union interparlementaire, a tout d'abord remercié l'Association des secrétaires généraux des Parlements de lui offrir l'opportunité de venir s'exprimer devant elle. Il a engagé l'Association à poursuivre son travail intensif et son action en faveur de la promotion des institutions représentatives.

Il a indiqué que l'ASGP était reconnue, dans les instances internationales, pour sa grande compétence technique. Elle apporte une nouvelle vision de l'action législative, ce qui s'avère d'une importance toute particulière à une époque où les électeurs requièrent une législation plus réaliste, plus pertinente et plus concrète.

Ceci explique que le Président de l'Association ait été récemment invité à intervenir devant le comité exécutif de l'UIP sur ce thème et a remis à l'Union un rapport extrêmement intéressant sur son travail.

Il a conclu son intervention en souhaitant à l'Association beaucoup de succès dans la poursuite de ses travaux.

2. DEBAT GENERAL

Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires

M. Ian Harris, Président, a donné la parole à M. Roger Sands pour lancer le débat.

M. Roger Sands (Royaume-Uni) a présenté la contribution suivante intitulée « *Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires ?* »

« A mon sens, il n'est point de mécanisme d'abrogation des lois inadaptées ou pernicieuses plus efficace que leur construction rigoureuse » (Ulysses Simpson Grant, discours d'inauguration du 4 mars 1869)..

Sans doute Jean-Jacques Rousseau pense-t-il à cette même ville de Genève lorsqu'il écrit, dans son fameux *Contrat Social*, « qu'il faudrait des dieux pour donner des lois aux hommes ». L'une des difficultés inhérentes à l'élaboration de la loi qu'identifie Rousseau — sa complexité intrinsèque et le défi que représente l'établissement de dispositions législatives compréhensibles à tous ceux à qui elles s'adressent — nous est familière, à nous autres parlementaires modernes.

La plupart des propositions législatives font l'objet d'une forme d'examen. Les différentes procédures employées pour les divers types de propositions législatives s'efforcent d'équilibrer le besoin d'assurer la modernisation de la législation et un niveau de contrôle adapté. Bien que la plupart des procédures décrites ci-après s'applique aux projets de lois d'intérêt général (*Government public bills*), les procédures applicables à d'autres textes législatifs seront également abordées, bien que brièvement.

Le principal mécanisme formel d'examen des législations primaires se compose d'une série d'étapes par lesquelles un projet de loi d'intérêt général doit passer avant de pouvoir être promulgué. Le délai imparti au passage du projet de loi par ces différentes étapes à la Chambre des communes est soumis à des contrôles fréquents imposés par un système de programmation mis en place par le gouvernement travailliste en 1998 puis révisé en 2000 et 2001.¹

1. S'appuyant sur le rapport du *Modernisation Committee* (commission de modernisation), la première motion de programme a été soumise le 13 janvier 1998. Après le rapport complémentaire de la Commission sur la période 1999-2000, le Gouvernement a soumis ses propositions quant à l'établissement d'un cadre standard de programmation, à intégrer dans les ordonnances de session (*Sessional Orders*). Les motions relatives aux nouvelles ordonnances sessionnelles portant sur la programmation ont été débattues à la Chambre le 7 novembre 2000 et adoptées. La Commission s'est de nouveau penchée sur la question en avril 2001 et ses recommandations ont été incorporées aux ordonnances sessionnelles révisées, adoptées par la Chambre le 28 juin 2001. A l'origine, ces ordonnances n'étaient applicables que jusqu'à la fin de la session 2001-2002, mais elles ont été renouvelées le 29 octobre 2002 et le 6 novembre 2003, pour la session en cours.

EXAMEN PRELEGISLATIF

Le dépôt des projets de loi du gouvernement est souvent précédé de la publication d'options de politique générales, présentées sous la forme d'un « Livre vert », et d'une éventuelle consultation sur le « Livre blanc » qui y fait suite, lequel renseigne sur la politique privilégiée par le Gouvernement.¹ L'origine de la législation proposée a une incidence sur l'étendue et la durée de la consultation à son propos. Le premier cas d'examen parlementaire des projets de loi gouvernementaux est celui d'un examen par une commission spécialisée, qui peut considérer que les propositions publiées dans un Livre vert ou blanc font partie intégrante des questions de politique générale qu'elle examine. Depuis 1997, il y a eu ainsi 51 examens par une commission spécialisée, effectués explicitement sur des Livres verts ou blancs, des pré-projets de loi ou des projets de loi déposés, des législations dérivées ou des projets de textes européens à valeur législative. Depuis juin 2002, l'examen des projets d'actes législatifs fait partie des « tâches fondamentales » optionnelles des commissions. Au cours de la session actuelle, les commissions spécialisées par département ministériel, chargées d'examiner la politique de départements ministériels particuliers, ont étudié quatre pré-projets de loi, dont un examen conjoint avec une commission de l'Assemblée nationale du pays de Galles (*National Assembly of Wales*) sur le pré-projet de loi sur les transports (pays de Galles) (*Draft Transport (Wales) Bill*).²

Le détail de l'examen et le temps consacré aux enquêtes sont fixés par la commission elle-même, compte tenu du calendrier défini par le Gouvernement pour le processus de

1. Le nombre de Livres verts et blancs publiés par le gouvernement depuis 1997 est le suivant :

Session	Livres verts/ documents de consultation	Livres blancs/ rapports gouvernementaux
1997-1998	583	66
1998-1999	357	53
1999-2000	268	33
2000-2001	62	32
2001-2002	181	52
2002-2003	161	45

2. Il s'agit : du *Draft Criminal Defence Service Bill* (pré-projet de loi sur les services de lutte contre la criminalité), étudié par le *Constitutional Affairs Select Committee* (commission pour les affaires constitutionnelles) ; du projet d'acte législatif sur les cartes d'identité étudié, par le *Home Affairs Select Committee* (commission pour les affaires intérieures) ; du *Draft School Transport Bill* (pré-projet de loi sur le transport scolaire), étudié par le *Education and Skills Select Committee* (commission pour l'éducation et les qualifications) ; du *Draft Transport (Wales) Bill* (pré-projet de loi sur les transports [Pays de Galles]), étudié conjointement par le *Welsh Affairs Committee* (commission pour les affaires galloises) et le *Economic Development & Transport Committee* (commission pour le développement économique et les transports) de la *National Assembly of Wales* (Assemblée nationale du pays de Galles).

consultation sur ses propositions. Le Gouvernement est tenu d'apporter une réponse au rapport de la commission.

L'examen pré législatif est de plus en plus souvent effectué par des commissions *ad hoc* mises en place à cette fin. Ces commissions prennent habituellement la forme de commissions mixtes spécialisées, provenant des deux Chambres du Parlement et dont le rapport doit être soumis avant une date butoir. Ces commissions *ad hoc* publient habituellement un rapport s'appuyant sur les éléments recueillis, qui peuvent inclure des commentaires et recommandations généraux sur les effets des propositions ou suggèrent des changements à apporter au texte des dispositions.¹

Les projets de loi sont également étudiés par des commissions constituées pour évaluer les propositions législatives au regard de critères spécifiques, comme c'est notamment le cas du *Joint Committee on Human Rights* (commission mixte sur les droits de l'Homme) et du *Constitution Committee of the House of Lords* (commission constitutionnelle de la Chambre des Lords). Le *Joint Committee on Human Rights* examine tous les projets de loi présentés devant le Parlement. Il étudie les projets du Gouvernement, du point de vue de leur respect des droits conventionnels posés par le *Human Rights Act* (Loi sur les droits de l'homme) de 1998. Il contrôle également au regard des dispositions d'autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme auxquels le Royaume-Uni est partie.² Le *Lords Constitution Committee* (commission constitutionnelle des Lords) remplit à la fois une fonction de contrôle — dans la mesure où il examine les projets de loi d'intérêt général portant sur des questions ayant des implications d'ordre constitutionnel — et une fonction investigatrice — dans la mesure où il se charge d'enquêter sur des questions constitutionnelles plus générales.³

1. Les commissions mixtes du Parlement actuel ont été créées sur le *Draft Charities Bill* (pré-projet de loi sur les œuvres caritatives), le *Draft Civil Contingencies Bill* (pré-projet de loi sur les contingences civiles), le *Draft Communications Bill* (pré-projet de loi sur les communications), le *Draft Corruption Bill* (pré-projet de loi sur la corruption), le *Draft Disability Discrimination Bill* (pré-projet de loi contre la discrimination vis-à-vis des personnes handicapées), le *Draft Gambling Bill* (pré-projet de loi sur les jeux d'argent), le *Draft Gambling Bill (Regional Casinos)* (pré-projet de loi sur les jeux d'argent [casinos régionaux]), le *Draft Local Government (Organisation and Standards) Bill* (pré-projet de loi sur les autorités locales [organisation et normes]) et le *Draft Mental Incapacity Bill* (pré-projet de loi sur l'incapacité mentale).

2. La commission mixte sur les droits de l'Homme a été créée pour examiner : *a*) les questions se rapportant aux droits de l'Homme au Royaume-Uni (à l'exclusion des cas individuels) ; *b*) les propositions d'ordonnance révisionnelle, projets d'ordonnance révisionnelle et ordonnances révisionnelles dans le cadre de l'article 10, annexe 2 du *Human Rights Act* (Loi sur les droits de l'Homme) de 1998 ; et *c*) s'agissant des projets d'ordonnance révisionnelle et des ordonnances révisionnelles, pour décider si la Chambre devait leur réserver un examen particulier, pour l'une des raisons mentionnées à l'article 73 du Règlement intérieur (*Joint Committee on Statutory Instruments*, commission mixte sur les instruments statutaires).

3. Le rôle de la commission constitutionnelle est d'examiner les conséquences sur la Constitution de tous les projets de loi d'intérêt général présentés devant la Chambre et de suivre la manière dont la Constitution fonctionne. C'est à cette fin que la commission la « Constitution » comme étant « l'ensemble des lois, règles et pratiques sur lesquelles reposent les institutions fondamentales de l'Etat, ses composantes et éléments connexes et qui fixe les pouvoirs de ces institutions, les relations entre les différentes institutions ainsi que les relations entre ces institutions et les particuliers ».

Il semble que l'examen pré-législatif soit appelé à se développer encore dans le futur. A la Chambre des communes, la fonction d'examen pré-législatif est assurée par la *Scrutiny Unit* (unité d'examen), qui fait elle-même partie du *Committee Office* (Bureau de la commission). Cette unité se compose d'un groupe d'experts, dont un grand nombre est recruté en dehors de la Chambre et qui comprend notamment des auditeurs, un statisticien, un économiste, un juriste, un spécialiste des prévisions budgétaires et un analyste des politiques sociales.

EXAMEN DES PROJETS DE LOI D'INTERET GENERAL (*PUBLIC BILLS*)

La première étape formelle d'examen d'un projet de loi est sa présentation devant l'une ou l'autre Chambre du Parlement, présentation qui consiste en une première lecture et l'ordre donné qu'il soit imprimé. Cette étape n'est marquée par aucune prise de décision. La grande majorité des projets de loi présentés bénéficie d'un assentiment royal ; les rares projets qui ne reçoivent pas cette sanction royale peuvent être retirés, abandonnés par manque de temps ou renvoyés à la prochaine session.¹ La plupart des projets de loi d'intérêt général passe par quatre étapes dans chaque Chambre : deuxième lecture, commission, examen et troisième lecture.

FINALITE DE CHACUNE DES ETAPES D'EXAMEN

La deuxième lecture d'un projet de loi donne à la Chambre la possibilité de se pencher sur le principe de la mesure envisagée. Après la deuxième lecture, la plupart des projets de loi sont renvoyés à un *Standing Committee* (commission permanente). La motion de renvoi fixe habituellement une date avant laquelle la commission doit présenter son rapport sur le texte. Les projets peuvent aussi être renvoyés à un *Committee of the whole House* (commission plénière), à un *Special Standing Committee* (commission permanente spéciale) ou un *Select Committee* (commission spécialisée).

Au sein d'une commission permanente ou en commission plénière, la finalité du passage en commission est d'étudier le projet de loi en détail. La commission débat des amendements déposés sur le texte du projet de loi ou de l'opportunité d'ajouter au texte de nouvelles dispositions.² Les amendements et nouvelles dispositions déposés en

1. Durant la session 2000-2001, 21 des 26 projets de loi gouvernementaux ont obtenu l'assentiment royal. Durant la session 2001-2002, les 39 projets de loi présentés ont obtenu la sanction royale. Durant la session 2002-2003, 33 des 36 projets de loi présentés ont obtenu la sanction royale.

2. Les statistiques sont les suivantes :

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
Réunions des commissions permanentes	450	352	477	399
Nombre total d'amendements, de nouvelles dispositions et de nouvelles annexes déposés	10 760	5 809	8 842	8 509
<i>Moyenne par séance</i>	67,7	40,6	58,2	54,9
Nombre total de pages de débats <i>Hansard</i> publiées	8 135	6 501	9 036	7 826

commission ne sont examinés que s'ils satisfont aux critères de sélection fixés par le président de la commission.¹ Les amendements de même sujet sont groupés par le président de la commission pour les besoins du débat. Une fois les travaux de la commission achevés, le projet est renvoyé à la Chambre et, s'il a été amendé, est réimprimé avant l'étape suivante, celle de rapport ou d'étude.

L'étape de rapport se déroule au sein de la Chambre entière et tous les membres peuvent y participer. La Chambre n'examine que certains amendements, les nouvelles dispositions et annexes au projet de loi, de préférence à un examen du texte ligne par ligne. Comme c'est le cas en commission, les travaux s'effectuent uniquement par débat et les amendements sont soumis à la sélection et à la discussion commune. Les étapes de rapport étant habituellement assez brèves, les critères de sélection à ce stade sont plus stricts qu'en commission. La troisième lecture est la dernière étape de l'examen du projet de loi devant la Chambre des communes : elle constitue l'approbation définitive du texte par la Chambre. Elle intervient généralement immédiatement à la fin de l'étape de rapport.

Une fois adopté par la Chambre des communes, le projet de loi présenté devant celle-ci est renvoyé à la Chambre des Lords et vice-versa. A la Chambre des Lords, un projet passe par des étapes semblables à celles devant la Chambre des communes. Les projets sont généralement présentés devant la Chambre à chaque étape, bien qu'il advienne parfois que l'étape en commission soit effectuée en Grande commission.² Les amendements peuvent aussi intervenir au moment de la troisième lecture, étape qui se déroule traditionnellement séparément du Rapport. Les règles de sélection relativement strictes imposées aux amendements et nouvelles dispositions ne s'appliquent pas à la Chambre des Lords. Ces différences exceptées, la procédure est pratiquement identique à celle en usage à la Chambre des communes.

Un élément crucial est que la Chambre des Lords n'applique aucun système de « programmation »³ et les projets peuvent passer aussi longtemps que les partis politiques le jugent nécessaire aux étapes de commission, d'étude et de troisième lecture pour trancher sur les amendements proposés. En outre, la grande majorité des étapes de commission se déroulent en commission plénière et/ou en Grande commission (une commission plénière parallèle, au sein de laquelle le vote n'est pas une option) — ce qui a pour conséquence que les Lords n'examinent généralement que deux projets de loi simultanément en commission, alors que la Chambre des communes peut parfois en traiter six ou sept en parallèle.

Un projet de loi provenant de la Chambre des communes et amendé par la Chambre des Lords est renvoyé à la Chambre des communes, qui en étudie les amendements. Les projets peuvent ainsi faire la navette autant de fois que nécessaire pour que soient réso-

1. Les critères de sélection sont notamment de savoir si un amendement relève de l'objet du projet de loi, s'il est pertinent par rapport à la disposition à laquelle il se rattache et, le cas échéant, s'il est couvert par la résolution sur l'engagement de fonds publics afférente au projet de loi.

2. Les pairs peuvent assister à une Grande commission, mais ils n'y ont pas le droit de vote.

3. Cf. ci-dessous, p. 54 *sqq.*

lues les divergences entre les deux Chambres. Si un accord ne peut toutefois être obtenu, le projet peut être abandonné.

BILLS EXEMPTS DES DISPOSITIONS HABITUELLES

D'autres procédures existent en plus des procédures présentées ci-dessus, qui ne sont habituellement utilisées que pour certains types de projets de loi, avec l'objectif de raccourcir le délai d'examen des projets non controversés et de nature essentiellement technique par la Chambre. Certains projets du Gouvernement sont ainsi renvoyés devant une seconde commission, bien que cette procédure ne soit autorisée que pour les projets « qui ne constituent pas des mesures impliquant des questions politiques majeures ou qui ne sont pas de nature à faire émerger des différences entre les partis politiques ».

Projets de loi de codification (Consolidation Bills)

Les *Consolidation Bills* (projets de loi de codification) regroupent plusieurs lois adoptées par le Parlement sur un même sujet en un seul texte et sans modification de la loi, même s'ils contiennent occasionnellement de petites corrections et améliorations.¹ Les *Consolidation Bills* sont normalement présentés devant la Chambre des Lords et renvoyés à la commission mixte de codification (*Joint Committee on Consolidation, etc Bills*) après la deuxième lecture. La commission recueille des éléments d'information auprès de l'auteur du projet et les explications du ministère concerné. La commission va alors généralement déclarer que le projet est une mesure de pure codification, identique à la loi existante, ou attire l'attention du Parlement sur un point du projet, présentant un intérêt particulier. La commission peut aussi amender le projet pour améliorer la codification. Les autres étapes de l'examen du projet devant les deux Chambres se déroulent habituellement avec un débat minimal.

Projets de loi de simplification des lois fiscales (Tax Law Rewrite Bills)

Les *Tax Law Rewrite Bills* sont préparés par un comité d'experts, en lien avec des professionnels indépendants. L'objectif des *Tax Law Rewrite Bills* est de réviser et simplifier le texte de la loi en matière de taxation directe, sans toutefois en changer les effets. Ces projets sont envoyés devant une seconde commission de lecture, puis devant la commission mixte compétente (*Joint Committee on Tax Law Rewrite Bills*), qui s'assure que le projet maintient le droit en l'état, sous réserve d'éventuels changements mineurs jugés souhaitables. Après renvoi par la commission mixte, le projet est présenté devant une commission plénière. L'étape d'étude peut être omise, conformément aux règles ré-

1. La procédure d'examen de ces textes est définie par le Règlement n° 140 de la Chambre des communes et le Règlement n° 52 de la Chambre des Lords. Les projets assujettis à ces Règlements sont renvoyés à la commission mixte de codification (*Joint Committee on Consolidation etc Bills*).

gissant ce type de textes, auquel cas le projet passe immédiatement à l'étape de la troisième lecture.¹

Projets de loi relatifs aux crédits (Supply bills)

Il s'agit de la procédure par laquelle la Chambre des communes autorise légalement l'engagement de dépenses ordinaires par le Gouvernement. Historiquement parlant, cette fonction de la Chambre a toujours eu une importance particulière et des procédures ont été mises au point, pour s'assurer que la Chambre ne consacre qu'un temps limité à l'examen formel des demandes gouvernementales relatives à l'autorisation d'engagement des dépenses ministérielles. La demande de deuxième lecture est présentée séance tenante pour ce type de projets, qui passent immédiatement à la troisième lecture sans l'étape d'une commission.

PROGRAMMATION

La plupart des projets de loi présentés devant la Chambre des communes sont désormais soumis à une programmation. La motion de programmation initiale fixe la date de fin de l'étape devant la commission et prévoit normalement que l'étape de rapport et la troisième lecture seront effectuées en une journée. Par la suite, des motions de programmation complémentaires pourront repousser la date limite des délibérations devant la commission permanente, poser des limites temporelles — y compris le temps consacré à l'examen d'éléments particuliers du projet (« couperets internes » ou *internal knives*) — ou encore changer l'ordre de passage de l'étape de rapport et de la troisième lecture. Par ailleurs, des amendements souhaités par les Lords et d'autres étapes peuvent également être programmés. La plupart des motions de programmation ne peuvent faire l'objet d'un débat et ne peuvent par conséquent pas être amendées.

PROGRAMMATION DEVANT LES COMMISSIONS PERMANENTES

Le programme de travail d'une commission permanente est étudié par le *Programming Sub-Committee* (sous-commission de programmation) de la commission permanente, dont les membres se réunissent avant la première réunion de la commission permanente. La sous-commission étudie la motion de programmation présentée par le Gouvernement, laquelle peut fixer le nombre de séances, l'heure à laquelle la commission devra clore la séance le dernier jour ou définir, dans le détail, l'ordre dans lequel sera étudié le projet et dans quels délais l'étude de certains aspects du projets devra avoir été menée à bien.

Le principal parti d'opposition est opposé à la programmation par principe, comme le montrent souvent les discussions des sous-commissions de programmation. Une consultation préalable des partis d'opposition est donc normalement prévue et le débat en sous-commission est rarement très long. Il n'est pas rare, néanmoins, que la sous-

1. La procédure d'examen de ces textes est définie par le Règlement n° 60 de la Chambre des communes.

commission se divise sur les motions de programmation.¹ La sous-commission peut se réunir de nouveau après la première réunion de la commission, afin de modifier les termes de la résolution de programmation. La résolution approuvée par la sous-commission est ensuite présentée à la commission permanente pour adoption lors de sa première réunion. Toutes autres résolutions ultérieures approuvées par la sous-commission seront également soumises pour adoption à la commission permanente.

IMPACT DE LA PROGRAMMATION

Au cours de la session 2002-2003, sur les 36 projets de loi déposés, 27 ont fait l'objet d'une programmation.² Cinq ont été renvoyés à une commission plénière et 24 à une commission permanente.³ Parmi les projets renvoyés à une commission permanente, 18 étaient assortis de programmes comprenant des « couperets internes », outre le couperet final. Devant cinq de ces dix-huit commissions permanentes, aucun des couperets n'est tombé. S'agissant des treize projets pour lesquels les couperets sont effectivement tombés, 264 groupes d'amendements et 508 dispositions ou annexes n'ont pu être examinés du fait du couperet.⁴ Pour ce qui concerne les projets renvoyés en commission plénière, 12 groupes d'amendements et 15 dispositions ou annexes n'ont pas été examinés du fait du couperet. A l'étape de rapport, 76 groupes ou débats en troisième lecture ont été écartés du fait du couperet.

La programmation a pu parfois influencer le déroulement des débats. Il est ainsi arrivé que des élus se montrent particulièrement prolixes au cours d'un débat, pour faire en sorte qu'un couperet tombe. Inversement, les élus peuvent accélérer un débat ou ne pas déposer des amendements pour permettre à des amendements particuliers de faire effectivement l'objet d'un débat avant la chute du couperet.⁵

Le souhait d'un parti d'opposition de parvenir à un certain point à un moment donné requiert évidemment la coopération des autres partis. Afin d'utiliser au mieux le temps disponible, les whips ou les représentants de tous les groupes au sein de la commission

1. Sept cas de divergences au sein des sous-commissions ont été enregistrés au cours de la session 2001-2002, cinq cas au cours de la session 2002-2003 et six cas au cours de la session 2003-2004.

2. Sur les neuf autres projets de loi gouvernementaux, trois — se rapportant tous à l'Irlande du Nord — ont été soumis à l'*Allocation of Time Orders* (Règlement sur le temps de débat). Sur les six projets non soumis à programmation, trois étaient des projets relatifs aux crédits, soumis à des contraintes temporelles dans le cadre du Règlement intérieur, et un était un projet de simplification des lois fiscales, également soumis à des procédures différentes.

3. Le *Finance Bill* (projet de loi sur les finances) et le *Regional Assemblies (Preparations) Bill* (projet de loi sur les assemblées régionales [préparation]) ont été renvoyés à des commissions divisées et les deux parties avaient été programmées.

4. Le temps alloué une fois expiré, seules certaines questions peuvent être soulevées ainsi qu'il est disposé dans les ordonnances sessionnelles. Il s'agit pour l'essentiel :

- de la question en cours de discussion ;
- des questions sur les amendements déposés ou les motions présentées par un ministre ;
- des questions sur un amendement quelconque retenu par le Président pour une discussion séparée ;
- des autres questions liées au sujet.

5. *Evidence to the Procedure Committee: Programming of Legislation*, Fourth Report (2003-04) HC 325, Ev. p. 12, p. 26.

permanente doivent coopérer activement. La mise en place d'un trop grand nombre de couperets internes a tendance à amplifier certains problèmes : il a ainsi été plus difficile aux commissions de respecter le programme, du fait d'un manque de flexibilité pour abréger le débat sur certains points en vue de le prolonger sur d'autres. Les whips ont voulu déplacer ou supprimer les couperets, mais souvent seulement assez tardivement, ce qui se révèle difficile à organiser. De tels changements ont souvent abouti à reporter un problème, dans la mesure où, d'une part, il est rarement admis que la pression générée par les couperets peut découler d'un temps total alloué insuffisant et où, d'autre part, les dates auxquelles il doit être fait rapport sur le projet de loi sont rarement changées.

L'étendue des amendements gouvernementaux a une incidence sur l'examen des projets en commission ou dans un rapport. On s'accorde à dire que les amendements du gouvernement relèvent de trois grandes catégories : les amendements qui corrigent des erreurs de rédaction dans le projet, tel qu'il a été déposé, sans toutefois modifier le contenu d'une disposition ; ceux qui modifient le contenu d'une disposition législative en vigueur et ceux qui insèrent des dispositions nouvelles dans le projet. Depuis l'introduction de la programmation, aucune tendance claire n'apparaît quant au nombre d'amendements déposés.

REPORT

Jusqu'à récemment encore, une convention constitutionnelle claire exigeait que les projets de lois (à l'exclusion des propositions de loi) passent par toutes les étapes de leur adoption dans les deux Chambres avant la fin de la session (année parlementaire) au cours de laquelle ils avaient été déposés. Une exception a été faite dans le cas du *Financial Services and Markets Bill* (projet de loi sur les services et marchés financiers), reporté de la session 1998-1999 à la session 1999-2000 : il avait fait l'objet d'un rapport à la Chambre à la fin de la première session, en incluant tous les amendements dont il était alors l'objet, puis était resté en suspens jusqu'à la deuxième session, à l'occasion de laquelle il a été redéposé pour passer de nouveau par les étapes déjà franchies pendant la première session.

Un Règlement temporaire, adopté le 29 octobre 2002, règle désormais cette question du report d'un projet de loi d'intérêt général. Selon ce Règlement, un projet peut être reporté d'une session à l'autre par motion. Le projet reporté est réimprimé, tel qu'amendé au cours de la session précédente, comme un nouveau projet ; les exposés des motifs, nouvelles dispositions et nouvelles annexes déposés mais non examinés pendant la première session sont automatiquement réimprimés. Les deux premiers projets reportés après l'adoption de la nouvelle procédure sont le *Planning and Compulsory Purchase Bill* (projet de loi sur la planification et les achats obligatoires) et le *European Parliament and Local elections (Pilots) Bill* (projet de loi sur le Parlement européen et les élections locales [expérimentation]). Du fait que l'un et l'autre projet avaient déjà été examinés en commission au cours de la session précédente, il reste à observer comment fonctionnera exactement la nouvelle procédure dans son intégralité.

PROPOSITIONS DE LOI (*PRIVATE MEMBERS' BILLS*)

Les *Private Members' bills* (propositions de loi présentées par des membres du Parlement autres que les ministres du gouvernement) suivent la même procédure que les projets gouvernementaux, mais ne peuvent voir leur procédure d'adoption avancer que dans les limites du temps réservé par la Chambre des communes aux textes de cette nature. La Chambre ne consacre que treize vendredis de l'année parlementaire à ce type de textes et l'ordre d'usage prioritaire de ces « fenêtres » est fixé annuellement par un vote. Il est rare qu'une proposition de loi soit adoptée pendant une session. L'examen pré législatif, quel qu'en soit la forme, est rare. Néanmoins, ces propositions de loi inabouties sont souvent reprises et présentées de nouveau au cours d'une session ultérieure, ce qui laisse par conséquent le temps de consulter informellement les organismes extérieurs et les ministères intéressés. Le système de programmation ne s'applique pas aux propositions de loi.

LEGISLATION DELEGUEE

Il y a des formes variées de législation déléguée, dont la plupart constituent des instruments réglementaires édictés par les ministres en vertu de pouvoirs qui leur ont été conférés par une loi. Un grand nombre de ces instruments réglementaires ne font l'objet d'aucune procédure parlementaire et deviennent simplement loi à la date fixée. Leur soumission à une procédure parlementaire et, dans cette hypothèse, si cette procédure est une procédure « négative » ou « affirmative », dépend de la loi d'habilitation. Si un instrument est assujéti à une procédure « affirmative », un débat doit être organisé. Les instruments soumis à une procédure « négative » ne font l'objet d'un débat que si une « prière » est formulée contre eux.¹ En toute hypothèse, un débat peut avoir lieu, soit devant la Chambre, soit dans le cadre d'une commission permanente sur la législation déléguée. En règle générale, le débat est limité à 1h30 — voire 2h30 pour les instruments relatifs à l'Irlande du Nord.² Il est extrêmement rare que la loi d'habilitation autorise l'une ou l'autre des Chambres à amender un instrument. De ce fait, le Parlement n'a normalement pas d'autre choix que d'approuver ou de rejeter une mesure. Le rejet ou le refus d'approuver un instrument par l'une ou l'autre Chambre entraînent le rejet de l'instrument concerné.

De nombreuses dispositions concernent la législation déléguée. Non seulement elles ne sont pas susceptibles d'être amendées, mais elles sont de plus en plus fréquemment soumises aux « clauses d'Henry VIII » — par le moyen desquelles une législation primaire est amendée ou abrogée par une législation déléguée. Un autre problème se pose du point de vue du contrôle parlementaire, eu égard au volume considérable des instruments réglementaires — on en dénombre plus de 3 000 chaque année dans le cadre du *Statutory Instruments Act* (Loi sur les instruments réglementaires) de 1946, dont plus de la moitié revêt un caractère général plus que local.

1. La « prière » est une motion demandant instamment l'annulation de l'instrument.

2. Les instruments relatifs à l'Irlande du Nord équivalent à une législation primaire.

Une fois qu'il a été déposé au Parlement, l'instrument réglementaire est étudié par une commission d'examen — le *Joint Committee on Statutory Instruments* (commission mixte sur les instruments réglementaires) ou le *Commons Select Committee on Statutory Instruments* (commission spécialisée de la Chambre des communes sur les instruments réglementaires), selon le cas.¹ La commission mixte a le droit d'attirer l'attention particulière des deux Chambres sur un instrument, pour n'importe lequel des motifs mentionnés par le Règlement dans le cadre duquel il agit ou pour tout motif, pourvu qu'il ne soit pas porté atteinte à la valeur de l'instrument ou à la politique qui en constitue le fondement.² La Chambre des Lords est dotée de son propre *Merits of Statutory Instruments Committee* (commission sur la valeur des instruments réglementaires), dont le rôle consiste à examiner la valeur d'un instrument réglementaire soumis à une procédure affirmative ou négative, quel qu'il soit.³

Réforme réglementaire

1. Il incombe au *Joint Committee on Statutory Instruments* (JCSI) d'examiner tous les instruments réglementaires issus de l'exercice de pouvoirs conférés par une loi votée par le Parlement. Les instruments qui n'ont pas été déposés au Parlement sont inclus dans les attributions de la commission. Les instruments réglementaires locaux et ceux édictés par des administrations décentralisées ne sont pas examinés par le JCSI, à moins qu'il ne soit demandé qu'ils soient déposés au Parlement. Les instruments déposés à la seule Chambre des communes sont étudiés par le *Select Committee on Statutory Instruments*, qui se compose des membres du JCSI siégeant à la Chambre des communes.

2. La commission mixte décide si l'attention particulière de la Chambre doit être attirée sur un instrument réglementaire, pour l'un ou l'autre des motifs suivants :

- i. il impose une charge sur les ressources publiques, inclut des dispositions aux termes desquelles des paiements sont à la charge du ministère des Finances, d'un département ministériel ou d'autorités locales ou publiques du fait d'une licence, d'une autorisation ou d'un service devant être rendu ou encore fixe le montant d'une telle charge ou d'un tel paiement ;
- ii. il est rédigé conformément à un texte promulgué ou publié, contenant des dispositions spécifiques aux termes desquels il serait insusceptible de remise en cause devant les tribunaux, soit à titre définitif soit après l'expiration d'une période donnée ;
- iii. il prétend à un effet rétroactif, alors que la loi d'habilitation ne lui confère aucun pouvoir exprès en ce sens ;
- iv. un retard sans justification est intervenu dans sa publication ou son dépôt au Parlement ;
- v. un retard injustifiable est intervenu dans l'envoi d'une notification conformément à l'article 4, al. 1^{er} du *Statutory Instruments Act* (Loi sur les instruments réglementaires) de 1946, relatif au cas d'un instrument qui aurait été appliqué avant d'avoir été déposé au Parlement ;
- vi. un doute existe quant à son caractère constitutionnel ou il semble utiliser de manière inhabituelle ou inattendue des pouvoirs conférés par sa loi d'habilitation ;
- vii. sa forme ou sa signification demandent à être éclaircies, quelle qu'en soit la raison ;
- viii. sa rédaction apparaît défectueuse.

3. Le *Merits of Statutory Instruments Committee* étudie tous les instruments déposés dans chaque Chambre du Parlement, afin de déterminer s'ils appellent une attention particulière de la Chambre pour l'une ou l'autre des raisons suivantes :

- i. l'instrument revêt une certaine importance politique ou légale ou soulève des questions de politique générale susceptibles d'intéresser la Chambre ;
- ii. l'instrument est devenu inadapté du fait du changement des circonstances depuis l'adoption de la loi d'habilitation ;
- iii. l'instrument met en œuvre de manière inappropriée la législation de l'Union européenne ;
- iv. l'instrument n'atteint pas correctement ses objectifs.

Le *Regulatory Reform Committee* (commission sur les réformes réglementaires) examine les propositions du gouvernement en matière d'ordonnances de réforme réglementaire conformément au *Regulatory Reform Act* (Loi sur les réformes réglementaires) 2001, loi selon laquelle le gouvernement peut définir une ordonnance (au lieu de devoir obtenir une loi) pour amender ou abroger les dispositions d'une législation primaire jugées trop lourdes et qui pourraient être abrogées ou amendées sans que n'en soit éliminée la protection nécessaire. Ce type d'Ordonnance est soumis à une procédure particulière.

Le *Regulatory Reform Committee* et son équivalent à la Chambre des Lords, le *Select Committee on Delegated Powers and Regulatory Reform* (commission spécialisée sur les pouvoirs délégués et les réformes réglementaires), examinent les ordonnances proposées à deux reprises — au moment de la présentation initiale puis après la rédaction du projet — et soumettent un rapport dans chaque cas, dans lequel ils se prononcent sur la poursuite de la procédure. La commission peut recueillir des informations auprès des parties intéressées et suggérer des amendements à apporter aux projets d'ordonnances. Le projet d'ordonnance doit être avalisé par chacune des deux Chambres.¹

AUTRES FORUMS D'EXAMEN

LES GRANDES COMMISSIONS

Des Grandes commissions ont été mises en place pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ; elles se composent principalement de tous les membres de la Chambre de ces territoires. Bien que le rôle des Grandes commissions ait quelque peu diminué depuis la dévolution, elles constituent des forums pour des discussions complémentaires et pour mettre en débat des questions ayant une incidence sur les territoires qui les concernent. Les Grandes commissions examinent la législation déléguée et les projets législatifs.²

1. A la Chambre des communes, la procédure dépend de la décision de la commission : — approbation à l'unanimité : question présentée à la Chambre sans débat ; — approbation majoritaire : débat d'une durée maximale d'une heure et demie à la Chambre ; — rejet : motion à la Chambre pour contester le rapport de la commission, débattue dans la limite de trois heures. Si elle est approuvée, la question est immédiatement incluse dans le projet d'ordonnance.

2. Le *Scottish Grand Committee* (Grande commission écossaise) se compose de tous les membres écossais et examinait traditionnellement les principes des projets de loi écossais qui lui étaient transmis en deuxième lecture. Les projets de loi du Parlement du Royaume-Uni se rapportant exclusivement à l'Ecosse sont désormais rares, depuis la fondation du Parlement écossais.

Le *Welsh Grand Committee* (Grande commission du pays de Galles) se compose de 40 membres du Parlement gallois et, à l'heure actuelle, de cinq autres au maximum. Il peut étudier les projets de loi qui lui sont présentés en deuxième lecture, pour celles de ses dispositions qui concernent le pays de Galles. Ce type de projet est très rare.

Le *Northern Ireland Grand Committee* (Grande commission d'Irlande du Nord) se compose des 18 membres du Parlement d'Irlande du Nord et de 25 autres membres du Parlement au maximum. Il ne débat que de questions concernant spécifiquement l'Irlande du Nord, dont les projets de législation et la législation déléguée.

COMITES PERMANENTS EUROPEENS

En conséquence de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne (devenue Union européenne) et de la promulgation du *European Communities Act* (Loi sur les communautés européennes) en 1972, certaines dispositions adoptées par les institutions de l'Union peuvent recevoir force de loi au Royaume-Uni sans avoir été adoptées par le Parlement. C'est la raison pour laquelle diverses procédures ont été mises en place, pour veiller à ce que les projets susceptibles d'avoir un effet juridique direct ou futur soient étudiés avant leur adoption.

A la Chambre des communes, le *European Scrutiny Committee* (commission de suivi européen) évalue l'importance juridique ou politique des documents européens et, le cas échéant, recommande qu'un débat s'engage à leur propos dans le cadre des *European Standing Committees* (commissions permanentes européennes). Tout membre de la Chambre peut participer à la commission permanente. La procédure prévoit une heure de questions posées à un ministre, suivie d'une heure et demie de débats sur une motion gouvernementale susceptible d'être amendée. La commission présente la motion à la Chambre, qui prend une décision définitive d'adoption ou de rejet.

A la Chambre des Lords, le *EU Select Committee* (commission spécialisée pour l'Union européenne) étudie les « documents de l'Union européenne et autres questions relatives à l'Union ». La commission spécialisée se divise en sept sous-commissions, qui couvrent différents domaines de la politique européenne.¹ La commission publie des rapports sur un vaste ensemble de questions relatives à l'Union européenne, dont les propositions législatives.

M. Samson Ename Ename (Cameroun) a présenté la contribution suivante intitulée « *Vote des lois par le Parlement : rapidité ou examen au fond ?* »

Le thème choisi pour animer notre présente session : « Vote des lois par le Parlement : rapidité ou examen de fond ? » revêt, à notre avis, un double intérêt :

- d'abord en lui-même, parce qu'il constitue l'essence même du travail parlementaire qui est, comme chacun le sait, de légiférer pour doter la communauté nationale des règles et normes juridiques nécessaires à son évolution et à son développement pacifique et harmonieux ;

1. La sous-commission A couvre les affaires économiques et financières, ainsi que la politique commerciale internationale au sein de l'Union européenne, y compris le budget ; la sous-commission B, tous les aspects du marché interne — dont l'énergie, l'industrie, les transports, les communications, la recherche et l'espace ; la sous-commission C, la défense et la sécurité européennes, l'aide internationale, le développement et les affaires étrangères ; la sous-commission D, l'agriculture et l'environnement ; la sous-commission E, le droit et les institutions de l'Union ; la sous-commission F, la politique intérieure et la sous-commission G, la politique sociale et les questions de consommation.

- ce thème est également important pour la problématique qu'il aborde ou pour le débat qu'il induit sur les deux aspects retenus ici : d'une part, la rapidité — qui évoque la durée et le rythme du travail parlementaire au sein des Assemblées — et, d'autre part, l'examen au fond — qui se réfère aux procédures en usage à l'Auguste Chambre et, dans une certaine mesure, à la maîtrise des sujets soumis aux élus.

Aucun acteur ou observateur averti de la vie des Etats modernes à régime démocratique ne peut en effet rester indifférent devant le point d'interrogation qui accompagne ici la formulation du thème. Cette formulation interrogative, loin d'être une simple clause de style, nous plonge au cœur d'un débat plus large et plus fondamental en cours dans de nombreux pays où politiciens, politologues, juristes, leaders d'opinion de la société civile voire de simples citoyens, échangent et dissertent depuis longtemps déjà sur la nature évolutive des rapports entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif — au point, parfois, de rejoindre André Chandernagor dans sa célèbre interrogation « Un Parlement, pour quoi faire ? ».

Nous nous limiterons ici à l'analyse du fonctionnement de l'Assemblée nationale du Cameroun, pour tenter d'apporter notre modeste contribution à la compréhension du thème proposé.

Le régime politique du Cameroun est un régime présidentiel où, à côté du Pouvoir exécutif, le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire jouent un rôle appréciable dans la conduite des affaires du pays. Le Pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République, chef de l'Etat élu au suffrage universel. Celui-ci définit la politique à mettre en œuvre par le Gouvernement. La Constitution (art. 25) dispose que « *l'initiative des lois appartient concurremment au Président de la République et aux membres du Parlement* ». La loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972, en créant le Sénat, a introduit le bicaméralisme dans notre Parlement, jusque-là monocaméral. Cette Chambre Haute n'est cependant pas encore mise en place.

La mise en place imminente du Sénat est de nature à entraîner des innovations dans le travail parlementaire. En attendant, l'Assemblée nationale est l'unique Chambre actuellement opérationnelle. C'est elle qui examine et vote les projets de lois, soumis à l'examen du Parlement par le Gouvernement.

A cet égard, il convient de préciser qu'au Cameroun le processus d'élaboration d'une loi avant la phase législative n'obéit pas à des mécanismes codifiés faisant intervenir formellement les députés à l'Assemblée nationale. Toutefois, le Gouvernement organise souvent une large concertation en consultant, par divers procédés, les forces vives et autres organes ou grands corps de l'Etat, lorsque cela s'avère nécessaire.

D'une manière générale, des cellules juridiques assurent la mise en forme technique des projets initiés dans les ministères à la demande, souvent, du chef du Gouvernement. Celui-ci peut en outre opérer des arbitrages après l'examen des projets en réunions interministérielles, avant de les transmettre à la Présidence de la République en vue de leur dépôt éventuel. Un exposé des motifs accompagne chaque projet que l'Exécutif dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale. En outre, un ou plusieurs ministres sont officiellement désignés pour le défendre.

En revanche, la phase législative proprement dite, qui commence dès cet instant, est régie par des dispositions constitutionnelles et réglementaires très précises. La Constitution et le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale définissent les étapes du vote des projets de loi dans un souci d'efficacité, mais également dans le respect de délais impartis. Le problème se pose dès lors de savoir si l'examen au fond, qui est une nécessité fondamentale, est privilégié au détriment de la rapidité, qui semble être une autre exigence pour les députés et l'ensemble de la population. Autrement dit, la rapidité dans le vote des projets et l'examen au fond constituent-ils des notions contradictoires ?

I. LA RAPIDITE COMME UNE EXIGENCE DANS LE VOTE DES PROJETS DE LOIS

La rapidité est une exigence moderne, facilitée du reste par l'utilisation par les Parlements de nouvelles technologies dans divers domaines de l'activité humaine. En effet, une étude trop lente des projets pourrait aboutir à des lois anachroniques, dépassées dès leur adoption.

L'organisation du travail parlementaire au Cameroun vise par conséquent à garantir un vote rapide des projets de lois, grâce à des dispositions légales ou réglementaires relatives à la durée des sessions, à la définition du domaine de la loi, à la fixation de l'ordre du jour des séances et à l'organisation des débats.

1. LA DUREE DES SESSIONS

La Constitution camerounaise écarte le système de permanence au profit de celui des sessions. Il y a trois sessions ordinaires de trente jours chacune (mars, juin et novembre) par an, avec la possibilité de tenir également, en tant que de besoin, des sessions extraordinaires ne pouvant excéder quinze jours chacune (art. 14 et 16 de la Constitution). Le temps imparti ainsi aux sessions ordinaires (30 j.) ou aux sessions extraordinaires (15 j.), face à l'abondance ou à l'importance des projets, pourrait effectivement laisser croire que l'Assemblée nationale ne dispose pas de suffisamment de moyens pour examiner au fond les textes soumis à son étude et que, en conséquence, elle procède à un vote rapide de ces textes.

2. LE DOMAINE DE LA LOI

La Constitution camerounaise, qui reconnaît à l'Assemblée, au même titre qu'au Président de la République, l'initiative législative, limite cependant le domaine de la loi, c'est-à-dire, les matières sur lesquelles l'Assemblée nationale peut légiférer (art. 26). Même en ces matières, le Président de la République peut être habilité par l'Assemblée nationale à légiférer par ordonnance dans les situations d'urgence. Il est vrai que la loi d'habilitation implique un caractère temporaire de l'autorisation ainsi délivrée et la nécessité d'une ratification parlementaire dans un délai relativement court ; mais les ordonnances sont immédiatement applicables dans l'attente de leur ratification (art. 28).

Les lois d'habilitation sont donc des mesures législatives exceptionnelles qui permettent au Président de la République, chef de l'Exécutif, de faire face aux problèmes urgents qui se posent au pays et dont la résolution demanderait de longs délais liés à la procédure parlementaire. Leur utilisation excessive, dans un pays dont l'institution parlementaire fonctionne normalement, pourrait par conséquent laisser croire qu'on veut contourner le Parlement pour faire passer rapidement des lois.

3. LA FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR, LE VOTE SANS DEBAT, L'URGENCE, LE VOTE BLOQUE

La manière dont est fixé l'ordre du jour des travaux de notre Assemblée pourrait également laisser croire à un vote rapide des projets de loi ou propositions de loi. En effet, cet ordre du jour, bien que fixé par la conférence des Présidents, comporte en priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé la discussion des projets ou des propositions de loi que l'Exécutif a acceptés (art. 27 du Règlement intérieur et 18 de la Constitution).

Par ailleurs, le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit que le Gouvernement, une commission saisie au fond ou un député peuvent demander le vote sans débat ou l'urgence, selon le cas, sur des projets ou propositions de loi soumis à l'examen de l'Assemblée nationale (art. 28 et 44). De même, le vote bloqué consécutif à une question de confiance posée par le Gouvernement sur un projet de loi (art. 34, al. 4), permet au Gouvernement de faire adopter rapidement ses projets de loi par l'Assemblée nationale.

En somme, la maîtrise de l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale par le Gouvernement et d'autres mécanismes tels que le vote sans débat, l'urgence et le vote bloqué sont autant d'armes entre les mains de l'Exécutif, qui permettent à celui-ci de faire adopter rapidement ses projets de loi par la Chambre.

4. L'ORGANISATION DES DEBATS

Dans le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, tout comme dans la Constitution, bon nombre de dispositions relatives à l'organisation des débats en commission ou en séance plénière sont également destinées à favoriser le vote rapide des projets de loi soumis à l'examen des députés.

Tel est le cas du temps de parole. En effet, le Règlement intérieur autorise la Conférence des Présidents à répartir le temps de parole lors de certaines séances et même à limiter le nombre des orateurs ainsi que le temps de parole attribué à chacun d'eux.

Dans le même sens, le Président de l'Assemblée nationale ou tout membre de l'Assemblée peut proposer la clôture d'une discussion dès lors que deux orateurs d'avis contraires au moins ont traité du fond du débat en discussion (art. 43 du Règlement intérieur).

On pourrait en dire de même des amendements. Ces derniers ne sont recevables que s'ils s'appliquent uniquement au texte en discussion ou s'ils ont été antérieurement

soumis par écrit à la commission générale compétente. En dehors de ces cas, seuls sont recevables en séance publique (art. 47) :

- les amendements dont le Gouvernement ou la commission saisie au fond ont accepté la discussion ;
- les amendements déposés au nom d'une commission saisie pour avis, sous réserve de leur examen préalable par la commission saisie au fond ;
- les amendements présentés par le Gouvernement.

Toutes ces précautions (organisation des débats, limitation du temps de parole, limitation des amendements) constituent pour l'Exécutif des techniques juridiques ou des procédés tout à fait réguliers pour éviter que l'Assemblée ne légifère indéfiniment.

Mais il existe encore d'autres pratiques et usages visant à atteindre ce même objectif.

5. AUTRES ARGUMENTS MILITANT EN FAVEUR DU VOTE RAPIDE

Il en est ainsi du phénomène majoritaire dans les Parlements aujourd'hui. Au Cameroun par exemple, où 75 % des députés appartiennent au parti majoritaire dans le pays, il est de tradition qu'un projet de loi jugé très important pour la Nation, après son dépôt au Parlement, fasse l'objet d'une réunion de concertation entre le groupe parlementaire majoritaire et le Gouvernement, avant toute discussion en commission ou en séance plénière. Une telle réunion permet aux députés de la majorité de poser toutes sortes de questions, de faire des observations ou de proposer des amendements au Gouvernement. Ceci représente une économie de temps énorme pendant le travail parlementaire proprement dit, tant en commission qu'en séance plénière ; la durée des débats au Parlement est réduite d'autant, ce qui permet un vote rapide des projets de loi.

Après cet inventaire — au demeurant non exhaustif — un constat se dégage. Des dispositions sont prévues pour permettre un vote rapide des projets de loi ; le Gouvernement, pour des raisons évidentes, est associé à toutes les initiatives visant à accélérer le travail parlementaire, car un Parlement qui légifèrerait indéfiniment pourrait bloquer l'action du Gouvernement et paralyser le pays. L'Assemblée nationale n'est cependant pas une simple chambre d'enregistrement, dont le rôle consisterait à entériner les projets gouvernementaux sans examen au fond. La composition multicolore de notre Assemblée, qui regroupe plusieurs partis politiques, et le souci du contrôle de l'action du Gouvernement amènent les députés à privilégier un examen au fond des projets de loi soumis à leur étude.

II. L'EXAMEN AU FOND DES PROJETS DE LOIS

Les projets de lois sont initiés par le Pouvoir exécutif en fonction de circonstances diverses : conjoncture économique, catastrophe naturelle, état de la Nation... Les projets, pendant leur élaboration, passent par plusieurs étapes : consultations à la base, concertation avec le parti majoritaire, saisie éventuelle du Conseil économique et social, arbitrage du Premier ministre, conseil de Cabinet.

Cette phase préparatoire est extraparlamentaire. Toutefois, son importance est indéniable lorsqu'on considère le fond des projets. L'intervention des diverses structures administratives ou politiques, la consultation des acteurs de la vie économique ou de la société civile contribuent déjà à une étude approfondie des projets qui seront transmis à la Présidence de la République pour leur dépôt à l'Assemblée nationale.

Aussitôt saisi, le Parlement soumet ces textes à un premier examen au sein de la Conférence des présidents, qui se prononce sur leur recevabilité. Il s'agit ici surtout de vérifier si le projet ne viole pas la Constitution et si la matière relève bien de la loi. S'il est jugé recevable, le projet est alors renvoyé à la commission générale compétente.

L'étude en commission est la phase cruciale au cours de laquelle s'opère véritablement l'examen au fond des projets de lois. Elle se fait en présence des membres du Gouvernement désignés et de leurs proches collaborateurs. Un débat général est organisé avant l'étude des articles. Tous les articles sont étudiés et discutés l'un après l'autre. La commission rédige un rapport pour chaque projet et l'adopte formellement pour le défendre, par la suite, en séance plénière d'adoption du projet de loi.

Cette procédure comporte donc deux phases essentielles :

- la phase d'étude préparatoire incombe aux commissions générales, qui sont saisies au fond ou pour avis. Le Parlement camerounais compte neuf commissions générales de vingt membres chacune, compétentes dans des domaines précis ;
- la phase de discussion ou de décision est réservée aux réunions plénières.

Les commissions jouent un rôle important et déterminant dans le fonctionnement de l'Assemblée : elles facilitent l'examen des questions dans la mesure où celles-ci portent sur des points techniques précis. Ainsi, en permettant un examen plus complet et plus approfondi des problèmes, on aboutit à un gain de temps, sans sacrifier la maîtrise de l'objet de la loi.

Au Cameroun, lorsqu'un texte est très important pour la vie de la Nation, toute l'Assemblée peut se transformer en une commission appelée alors commission de la Chambre entière. Ceci permet la participation du plus grand nombre de députés aux débats.

Les parlementaires peuvent par ailleurs, dans certains cas, individuellement ou collectivement, consulter des experts pour un éclairage sur un projet de loi. Ils peuvent, pour les mêmes raisons, auditionner les représentants des secteurs d'activités ou des secteurs professionnels (syndicats, corporations, administrations) concernés par un projet de loi, pour mesurer les conséquences éventuelles de celui-ci sur le secteur concerné. Dans le même ordre d'idées, les parlementaires effectuent également des missions d'information auprès de certaines sociétés et entreprises, pour s'imprégner des réalités et des difficultés qu'elles connaissent dans leur fonctionnement quotidien. Ceci leur permet de mieux apprécier les projets portant privatisation, pour ne citer que cet exemple.

Le Président de la République peut être entendu par l'Assemblée nationale. Il s'agit là d'une disposition qui peut permettre d'approfondir certains textes, de mieux appréhender leur portée avant ou pendant l'étude au fond. Le Président de la République peut également adresser au Parlement des messages qui sont lus par le Premier ministre. Les députés peuvent, en application de l'article 35 de la Constitution, poser aux ministres

des questions orales ou écrites ; cette démarche leur permet d'enrichir leurs connaissances sur des questions diverses et d'enrichir le débat. Il convient de préciser que la limitation de la durée des sessions à trente jours n'entraîne pas une obligation d'étudier tous les projets dans ce délai ; un texte n'ayant pas pu être étudié au cours d'une session donnée peut être renvoyé à une prochaine session ou faire l'objet d'un retrait par le Gouvernement.

Il est désormais temps d'esquisser une conclusion provisoire sur la problématique générale des rapports entre les Pouvoirs législatif et exécutif, servant de toile de fond au thème du jour. L'étude de ces rapports, à la lumière des analyses qui précèdent, montre aujourd'hui que, pour diverses raisons (renforcement du rôle de l'Etat, besoin d'efficacité, phénomène majoritaire...) ; le Parlement a tendance à s'effacer devant la puissance grandissante de l'Exécutif. En effet, les assemblées parlementaires ne disposent pas de moyens adéquats pour faire face efficacement aux problèmes et aux nécessités du monde moderne. Le Pouvoir exécutif semble mieux outillé pour agir vite, pour consulter les intérêts socioprofessionnels ou pour négocier avec les syndicats, car il s'agit souvent de problèmes de gestion au quotidien des intérêts contradictoires des citoyens. Peut-on alors valablement parler de l'incapacité du législateur à résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les Etats et les citoyens ? Certains penseurs sont même allés trop loin en programmant la mort prochaine du Parlement.

Ces points de vue nous semblent excessifs. Car, si le rôle du Parlement semble aujourd'hui réduit, il n'en demeure pas moins que le Parlement continue de conserver certaines attributions importantes pour le régime démocratique et l'Etat de droit. En effet, le Parlement conserve toujours sa fonction de législateur, même si les domaines qu'il couvre se sont réduits. Il jouit toujours de la prérogative de création des règles de droit les plus importantes et les plus nécessaires, notamment dans des domaines essentiels tels que :

- la sauvegarde des libertés des citoyens ;
- le statut des personnes et le régime des biens ;
- l'organisation politique, administrative et judiciaire de l'Etat ainsi que
- les questions financières (monnaie, budget, impôts et taxes) ;
- le régime de l'éducation et bien d'autres encore.

Par ailleurs, si l'initiative parlementaire est aujourd'hui plus souvent submergée par des projets gouvernementaux, c'est tout de même le Parlement qui conserve le dernier mot, c'est lui qui adopte, amende ou rejette les textes proposés.

Enfin, le Parlement demeure le contrôleur quasi exclusif de l'action du pouvoir exécutif, qu'il peut sanctionner. C'est dire que si, aujourd'hui, le Parlement est une institution parfois supplantée par l'Exécutif, il demeure cependant une condition non négligeable au bon fonctionnement du régime démocratique en incitant à la bonne gouvernance, à la promotion de l'Etat de droit, à l'émergence et à la consolidation d'une culture démocratique.

Il serait par conséquent erroné de penser que les relations entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif ne sont guidées que par la suspicion mutuelle, la ruse ou le subterfuge, où le premier, pour les raisons évoquées plus haut, tenterait de faire avaliser ses projets

de loi sans examen approfondi du second. En effet, avant ou pendant la procédure législative, le Parlement dispose de moyens pour se faire une idée précise des intentions et objectifs contenus dans les projets gouvernementaux. Qu'il s'agisse des consultations, des auditions, des missions d'information ou des travaux en commission ou en séance publique, le but est le même — à savoir, permettre au Parlement de se faire une idée aussi exacte que possible de l'économie des projets de lois qui lui sont proposés.

Ainsi, en définitive, la rapidité et l'examen au fond des projets de lois se révèlent comme deux exigences indissociables. La rapidité, chère au Pouvoir exécutif, n'est pas considérée comme une priorité par les députés dont la mission de contrôle de l'action gouvernementale exige une étude minutieuse des projets soumis au Parlement. Il s'agit d'une espèce de mouvement dialectique dans lequel les élus du peuple focalisent leurs efforts sur l'examen approfondi des projets à l'étude (en vue de leur bonne compréhension), tandis que l'Exécutif met en œuvre des mécanismes bien huilés visant à accélérer le processus législatif, afin de disposer rapidement des lois indispensables à son action et à l'application de sa politique.

C'est ainsi que s'opère la collaboration des pouvoirs au Cameroun pour la recherche du bien-être des citoyens : objectif ultime visé par toutes les institutions nationales.

M. Brissi Lucas Guehi (Côte d'Ivoire) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires* » :

La Côte d'Ivoire est une République démocratique laïque, qui a accédé à la souveraineté internationale depuis le 7 août 1960, date de l'indépendance nationale.

De 1960 au 30 avril 1990, la Côte d'Ivoire a connu un système de parti unique. La réinstallation du multipartisme le 30 avril 1990 n'a pas entraîné de bouleversement constitutionnel majeur. C'est la loi n° 2000-513 du 1^{er} août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire qui a opéré une véritable rupture avec l'esprit et la lettre du parti unique.

Cette Constitution a consacré la naissance de la Deuxième République, avec un Président de la République élu au suffrage universel direct après un scrutin ouvert et fort discuté.

Au plan législatif, la 1^{ère} législature de la Deuxième République a commencé ses travaux par une session extraordinaire en janvier 2001.

Selon l'article 62 de la Constitution, chaque année l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires :

- la première session s'ouvre le dernier mercredi d'avril et sa durée ne peut excéder trois mois ;
- la deuxième session commence le premier mercredi d'octobre et prend fin le troisième vendredi de décembre.

Quant à l'article 63, il ouvre la possibilité de convoquer les députés en session extraordinaire. Cette possibilité est accordée au Président de la République concurremment avec les députés (majorité absolue).

L'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire comprend 223 députés repartis en 6 commissions générales de travail :

- la Commission des affaires générales et institutionnelles ;
- la Commission des affaires économiques et financières ;
- la Commission des affaires sociales et culturelles ;
- la Commission des relations extérieures ;
- la Commission de la sécurité et de la défense ;
- la Commission de l'environnement.

Le nouveau pouvoir issu des élections d'octobre 2000 s'est engagé à opérer une refondation de la société ivoirienne. Cette refondation sociale et économique a eu pour sous-bassement une refondation juridique.

Cette exigence de la relecture des textes juridiques pour les adapter au nouveau contexte socio-politique a entraîné au niveau du Parlement un rythme de travail effréné.

Cette tendance s'est maintenue jusqu'aux événements malheureux du 19 septembre 2002, date du déclenchement d'un conflit armé qui a entraîné la partition de fait du pays.

I. LE PARCOURS D'UN PROJET DE LOI

1. GENERALITES

L'article 42 de la Constitution assure que le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale. Lorsque l'initiative vient du Président de la République, on parle de projet de loi ; en revanche, ce sera une proposition de loi lorsque l'initiative vient du Parlement.

Le projet de loi, au départ, est une étude technique à l'initiative d'un ministère technique.

En effet, un ministre met en chantier une étude portant réglementation d'un secteur d'activité relevant de sa compétence. Cette réglementation sera sous forme d'un projet de loi. Ce projet de loi est déposé sur le bureau du secrétaire général du gouvernement afin d'être examiné en Conseil de gouvernement présidé par le Premier ministre. Une fois que le projet est adopté en Conseil de gouvernement, le Secrétaire général du gouvernement va le programmer pour le Conseil des ministres présidé par le Chef de l'Etat.

Compte tenu de l'actualité politique, l'adoption du texte par le Conseil de gouvernement et sa programmation pour le Conseil des ministres peut prendre du temps. Cependant, dès qu'il est adopté par le Conseil des ministres, le Président de la République le transmet à l'Assemblée nationale pour examen par une lettre de saisine.

Le Président de l'Assemblée nationale, qui est saisi des projets de loi, convoque une conférence des Présidents en vue d'établir un calendrier de travail et renvoyer le projet de loi à la commission compétente.

C'est à partir de là que commence le travail législatif proprement dit.

2. L'EXAMEN DES PROJETS DE LOI

L'examen du projet de loi relève de la compétence des députés membres de la commission compétente. Néanmoins, le règlement de l'Assemblée nationale permet aux députés non membres de la commission de prendre part aux discussions sans voix délibérative.

Cet examen du texte en commission se fait en présence d'un commissaire du gouvernement c'est-à-dire un ministre. Le ministre vient défendre le texte devant les députés au nom du Président de la République, qui en est l'initiateur.

Lors de l'examen du projet de loi, tant du point de vue de la forme que de celui du fond, les députés présentent des amendements. Ces amendements, lorsqu'ils sont acceptés, sont collectés par le bureau de la commission qui dirige les débats. En réalité, ce sont les agents du service législatif qui sont commis à la tâche de rédaction. Ces amendements sont insérés dans le texte définitif.

3. ADOPTION DU RAPPORT

Le texte adopté en commission fera l'objet d'un rapport. Le rapport est rédigé par le bureau de la commission compétente, avec l'appui de la direction des services législatifs.

La commission se réunit pour adopter son rapport. Là, seuls les députés membres de la commission sont concernés. Mais rien n'empêche un député non membre d'y assister et d'apporter ses observations et contributions. L'adoption du rapport se fait en l'absence du commissaire du gouvernement.

4. LA PLENIERE

Le projet de loi adopté par la commission compétente devient la propriété du Parlement. Dès lors, il devient une proposition de loi qui va suivre son chemin hors la présence du commissaire du gouvernement.

Ainsi, l'adoption du rapport intervient après le vote du projet de loi en commission. La proposition de loi est soumise à la sanction des députés au cours d'une séance plénière présidée par le Président de l'Assemblée nationale.

En plénière, les députés ont la latitude de faire des amendements. Le bureau de la commission prend la place des commissaires du gouvernement et répond aux préoccupations exprimées par les députés. La plénière adopte le rapport de la commission avant de passer au vote du dispositif légal. L'ensemble du texte est après mis aux voix. Une fois cette étape franchie, le texte est signé par le président de séance et les secrétaires de séance.

Le Secrétaire général établit un bordereau de transmission de la loi au Secrétaire général du gouvernement aux fins de sa promulgation par le Chef de l'Etat.

Ces généralités montrent déjà le parcours d'un projet de loi. Toutes les étapes doivent être respectées, même si l'urgence exige qu'on aille vite. La seule chose qui peut permettre de gagner du temps, c'est l'étape du rapport où, au lieu d'un rapport écrit et détaillé à distribuer, on peut faire un rapport verbal.

II. L'EXIGENCE DE RAPIDITE DE L'EXAMEN DES TEXTES ET LES CONTRAINTES DE LA RIGUEUR

1. DE 2001 AU 19 SEPTEMBRE 2002

Dès l'ouverture de la première législature le gouvernement, dans son souci de refondation, a saisi le Parlement d'un grand nombre de textes dans les domaines les plus divers. Ainsi :

	Projets de lois reçus	Adoptés	Rejetés	Non examinés
En 2001	45	27	3	15
En 2002	37	18	3	16

Ce tableau donne une idée du travail accompli par les députés entre 2001 et 2002, pour une première année de législature.

A chaque fois le gouvernement insistait sur l'urgence à examiner ces textes. Cela a conduit souvent les députés à faire des séances de nuit : la loi sur l'assurance maladie universelle devait opérer une innovation majeure dans la prise en charge des malades, la loi organisant les conseils généraux était également une priorité du gouvernement, tout comme la répartition des tâches entre les conseils généraux et l'Etat. Ce sont des projets majeurs qui ont nécessité de longues séances de travail.

Tous les projets de loi reçus en 2001-2002 étaient marqués du sceau de l'urgence. Cette exigence d'aller vite, que recommandait le programme gouvernemental, était contrariée par la volonté des députés de voter des lois bien écrites et allant dans le sens des besoins du peuple. Cette situation devrait être prise en compte dans l'établissement des calendriers de travail. Ainsi des jours, voire des semaines, étaient accordés aux groupes parlementaires afin d'examiner les projets de loi. Et, quand bien même les groupes parlementaires auraient eu assez de temps pour étudier le projet, cela n'excluait pas des séances assez longues, rudes et dures. Les exposés des motifs, qui n'expriment que la philosophie du texte, pouvaient occuper trois jours d'étude.

Le commissaire du gouvernement, pour chercher à imprimer une sorte d'accélération aux travaux programmés, rencontrait les groupes parlementaires en vue d'apaiser leurs inquiétudes. Toutes ces précautions n'empêchaient pas le Parlement d'examiner minu-

tiusement les textes proposés, en y apportant des amendements et souvent au grand dam du gouvernement.

Cette période de 2001 à 2002 a été une période d'intenses activités parlementaires, où les députés, jaloux de leurs prérogatives constitutionnelles, ont tenu à les exercer. L'administration parlementaire a été mise à rude épreuve. Le nombre insuffisant de personnel d'appui a contribué à accentuer la pression sur les agents du service législatif.

2. DE 2003 A 2004

Depuis le 19 septembre 2002, l'activité parlementaire a connu une forte baisse, surtout au cours de l'année 2003 par rapport à celle de l'année 2002, pour ce qui concerne les lois votées.

	Textes reçus	Adoptés	En attente	Examinés
En 2003	25	7	02	16
En 2004	32	10	06	16

Cette situation s'explique par :

- la difficulté de mise en place du Gouvernement de réconciliation nationale issu de l'accord de Linas-Marcoussis ;
- le retard accusé dans le dépôt des textes suscités par l'accord de Linas-Marcoussis ;
- la situation incertaine, entre guerre et paix, qui a prévalu depuis la déclaration de fin de guerre des militaires, le 4 juillet 2004 ;
- la suspension des activités des ministres issus des forces nouvelles, de septembre à décembre 2003.

Cependant, dans leur quête de recherche active de la paix en Côte d'Ivoire et dans le souci de combler la relative faiblesse des projets de loi en provenance de l'Exécutif, plusieurs séances d'informations parlementaires ont été organisées afin d'informer les populations sur les sujets d'actualité.

Par ailleurs, une mission d'information parlementaire initiée par la commission de la sécurité et de la défense sur les forces de sécurité et de défense a permis aux députés d'auditionner les syndicats représentatifs du secteur des transports et les principaux responsables de la police et de la gendarmerie.

Les différents accords de paix ont engendré des textes supposés avoir un impact sur la paix, d'où la nécessité d'aller vite. Si les députés acceptent d'aller vite, c'est-à-dire de faire diligence pour voter les lois issues de ces accords, ils ne sont pas prêts à se dessaisir de leur droit d'amendement. Dès lors, les séances, lorsqu'elles ont lieu, subissent les mêmes pesanteurs de la rigueur qu'exigent les analyses critiques de l'exposé des motifs et du dispositif légal. Cela gêne souvent les commissaires du gouvernement, qui

n'hésitent pas à montrer leur agacement devant la volonté affichée des députés d'accomplir leur mission dans le respect des textes et de la procédure législative. Du coup, les ministres hésitent à venir devant le Parlement soutenir les projets de loi.

Les députés, pour combler le vide, se sont mis à réfléchir et à faire des propositions de loi.

Mais le problème demeure : doit-on sacrifier le droit d'analyse et d'amendement à l'exigence de rapidité du vote des lois ? Cela paraît difficilement acceptable pour les députés de la Côte d'Ivoire, car ce serait, pour eux, renoncer à leur mandat et renier leur combat pour la démocratie.

Les commissions générales, au cours de l'année 2002, se sont réunies pendant plus de 75h 7mn pour examiner des projets et propositions de loi.

En 2003, les commissions générales ont consacré 58h 8mn à l'examen des textes.

Cette baisse relative par rapport à 2002 n'exclut pas l'âpreté des débats, car les textes de 2003 et 2004 sont, du point de vue politique, très sensibles. Dès lors, la rapidité de leur traitement est nécessairement une vitesse contrôlée.

Cette attitude du Parlement, en général, et des députés membres de la commission des affaires générales et institutionnelles (commission des lois), qui reçoit 90 % des projets de loi, en particulier, est souvent mal perçue par certains membres du gouvernement et de la communauté internationale, qui y voient une volonté de blocage du processus de paix. En fait, elle traduit, d'une part, la ferme manifestation de l'indépendance du Parlement qui va à son rythme mais aussi, d'autre part, le souci des députés d'être considérés comme des acteurs à part entière du processus en cours, des acteurs qui veulent imprimer au cours de l'Histoire leur marque et leur vision de la liberté, de la justice et de la démocratie.

Comme on dit couramment en Côte d'Ivoire, malgré les impératifs de paix, les députés ne veulent pas confondre vitesse et précipitation.

Le charme de l'activité parlementaire réside dans la tension permanente entre ces deux préoccupations apparemment contradictoires. On peut prendre le temps d'étudier à fond un texte, y apporter des amendements, l'améliorer tout allant à un rythme raisonnable.

M. Francesco Posteraro (Italie) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires* » :

J'ai le plaisir d'offrir à notre discussion d'aujourd'hui la contribution de l'expérience acquise à la Chambre des députés, surtout au cours de ces dernières années, sur la manière d'affronter une question qui concerne la raison d'être de l'institution parlementaire, autrement dit la recherche de l'équilibre nécessaire entre la prise de décisions rapides et la présentation exhaustive des différentes positions politiques.

En effet, un Parlement uniquement soucieux de la rapidité des décisions réduirait la dimension de la politique à une vision purement productive et finirait presque par ôter toute signification à son caractère essentiel d'organe démocratique et représentatif.

De même, un Parlement incapable de prendre des décisions dans des délais appropriés se condamnerait tout seul à l'inefficacité et à la marginalisation et finirait par être perçu par les citoyens et l'opinion publique comme un organe inutile, voire nocif.

Il s'agit, tout compte fait, de l'opposition immuable entre la représentativité et la capacité décisionnelle, entre la garantie et l'efficacité, qui caractérise l'action non seulement des Parlements mais, plus généralement, de tout pouvoir public. Les assemblées parlementaires doivent donc résoudre l'apparente contradiction entre ces deux exigences, en conjuguant la sauvegarde du débat politique et la capacité d'intervenir avec célérité sur les sujets soumis à leur examen.

Il faut également considérer que cette nécessité de proportionner des valeurs idéales et des méthodes efficaces se pose aujourd'hui en termes plus pressants que par le passé, en présence, d'une part, d'une réalité sociale caractérisée par des rythmes de changement et de transformation très rapides, qui nécessitent donc des décisions promptes et immédiates, et, d'autre part, d'une demande de représentation de plus en plus diversifiée provenant de la société civile. Pour pouvoir continuer à servir les intérêts des citoyens dans un univers mondialisé, les institutions parlementaires doivent donc éviter simultanément les risques de la lenteur et ceux d'un manque de dialectique.

Dans l'expérience italienne, une longue saison politique, caractérisée par un système électoral proportionnel et par le manque d'alternance à la direction du pays entre les forces politiques, avait vu progressivement prévaloir, dans la vie des assemblées parlementaires, les exigences de la représentativité sur les exigences de la capacité décisionnelle. Lorsque cette période s'est achevée, grâce à la réforme de la loi électorale dans un sens principalement majoritaire (1993-1994), il a été nécessaire d'adapter les règlements parlementaires aux transformations survenues dans le système politique, surtout pour donner à la majorité des échéances claires pour réaliser son programme, considérant qu'elle avait reçu l'investiture directe de l'électorat.

La Chambre des députés a donc approuvé en 1997 une vaste réforme de son Règlement, qui a voulu prioritairement atteindre les objectifs suivants :

- i. la certitude et la rapidité des délais de la décision ;
- ii. un développement adéquat de l'instruction législative, dans le but d'améliorer la qualité de la législation, en offrant ainsi un cadre réglementaire plus clair et efficace à l'activité des citoyens, de l'administration publique et des entreprises ;
- iii. un statut de l'opposition, afin de mettre en exergue ses positions et de permettre à sa capacité de proposition d'émerger.

Le renforcement de la capacité décisionnelle a été atteint en développant davantage quelques outils qui avaient déjà été inscrits dans le droit parlementaire italien, tels que la programmation des travaux et l'encadrement des délais. Ces outils ont été généralisés et rendus plus incisifs, de sorte que le programme des travaux réserve des délais convenables pour l'examen de chaque sujet, en fonction de la complexité des affaires et du

temps disponible, qui sera partagé entre les groupes politiques. Des mécanismes de procédure qui permettent de réduire le nombre de votes en séance plénière, en présence d'une quantité excessive d'amendements, ont également été introduits.

L'exigence d'approfondir de manière adéquate l'examen des mesures a été obtenue, à son tour, par le biais d'une discipline plus spécifique et appropriée de la phase d'instruction législative au sein des commissions permanentes. En effet, on prévoit pour chaque mesure législative d'évaluer si elle est nécessaire ou si l'on peut avoir recours à des sources autres que la loi ; si l'intervention proposée est conforme à la Constitution, compatible avec la législation communautaire et respecte les compétences des régions et des autonomies locales ; si les objectifs, les moyens, les termes et les charges ont été prévus de manière adéquate ; si les dispositions contenues sont claires et sans équivoque. Un nouvel organe a également été créé, le Comité pour la législation, composé d'un nombre égal de députés de la majorité et de l'opposition : il est appelé à fournir aux Commissions des avis sur la qualité des textes, pour ce qui concerne leur homogénéité, la clarté et la propriété de leur formulation, ainsi que leur efficacité pour simplifier et réorganiser la législation en vigueur. La composition équitable de ce Comité souligne le fait que ses délibérations ne sont absolument pas liées à des logiques partisans préétablies, puisque l'amélioration de la qualité de la législation est un but institutionnel et, par conséquent, un objectif partagé par toutes les forces politiques.

Enfin, en ce qui concerne la définition d'un statut de l'opposition, un cinquième du temps disponible a été réservé à la discussion des thèmes proposés par celle-ci, dans le cadre de la programmation des travaux de l'Assemblée et des commissions. On a également renforcé le rôle des rapporteurs de la minorité et on a favorisé la présentation, de leur part, non pas de simples amendements, mais de véritables textes alternatifs aux textes proposés par la majorité. En outre, on a fixé une cadence hebdomadaire pour poser, aussi bien en séance plénière qu'au sein des Commissions, des questions à réponse immédiate.

J'estime que l'ossature générale de la réforme du Règlement de la Chambre des députés, dont j'ai essayé de résumer brièvement le contenu, répond aux objectifs préfixés. En effet, en vertu des nouvelles dispositions approuvées en 1997, on garantit aux commissions la possibilité d'effectuer une analyse approfondie des projets de loi, dans un délai temporel congru, mais établi au préalable. En même temps, la simplification des procédures de l'Assemblée a permis d'éliminer d'inutiles rituels et des phases oratoires excessivement longues et de privilégier, en revanche, le caractère concret d'un véritable débat politique sur les thèmes essentiels de la mesure en discussion. En échange d'une forte diminution de la possibilité d'avoir recours à l'obstruction — en fait possible, actuellement, uniquement sur les projets de loi les plus importants et, de toute façon, dans des délais limités — l'opposition a vu croître les outils aptes à mettre au jour son programme, alternatif à celui de la majorité.

La mise en œuvre concrète de la réforme du Règlement offre un cadre que nous pouvons estimer globalement positif. Il suffit de penser, à cet égard, au taux moyen élevé d'achèvement du calendrier des travaux de l'Assemblée, qui témoigne que la Chambre des députés a récupéré la capacité d'assumer ses décisions dans les délais programmés. D'autres procédures, par ailleurs, n'ont pas fourni une réponse aussi positive, proba-

blement à cause des équilibres politiques difficiles qui caractérisent la transition politique et institutionnelle encore en cours en Italie. À cet égard, je voudrais rappeler, pour conclure, que la Chambre des députés discute actuellement une révision générale des dispositions de la Constitution concernant l'organisation de l'Etat, dont l'approbation éventuelle obligerait bien entendu le Parlement à rénover profondément, une nouvelle fois, ses procédures.

M. Józef Mikosa (Pologne) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Information sur la procédure législative : rapidité des procédures d'examen des projets de loi et garantie de la qualité des normes promulguées au Sejm de Pologne* » :

DETERMINANTS DE L'ACTIVITE LEGISLATIVE EN POLOGNE

Pour des raisons d'ordre sociopolitique ou légal, les projets de loi doivent parfois être adoptés rapidement. D'un autre côté, l'expérience nous enseigne que la qualité de la législation promulguée dépend largement du point de savoir si des analyses de fond, de droit et de droit comparé ont pu être effectuées, qui prennent du temps.

En Pologne, le problème de la combinaison de ces deux objectifs contradictoires, la qualité de la loi et la rapidité de son vote, est particulièrement topique. Ceci est dû au fait que le retour à la liberté, résultat de l'explosion démocratique de 1989, s'est accompagné d'un grand nombre de réformes sociales, économiques et systémiques. La nature de ces réformes a été déterminée par l'aspiration de notre pays à l'intégration au sein des structures politiques et économiques euro-atlantiques. Dans une large mesure, cette transformation a déterminé le style et la rapidité du travail du Parlement polonais. Une majorité des textes légaux en vigueur devaient être modifiés. Par ailleurs, le domaine de la régulation s'est considérablement étendu, incluant des secteurs qui n'avaient auparavant pas fait l'objet d'une telle régulation. Ceci a conduit à une augmentation rapide du nombre de projets de loi et à la nécessité de raccourcir la durée de l'examen législatif dont ils étaient l'objet. Le besoin d'achever le processus d'adaptation du droit polonais à l'acquis communautaire a dicté un pas rapide aux réformes.

C'est ainsi, par exemple, qu'au cours des deux dernières années, le temps moyen d'examen d'un projet de loi était de 95 jours. Au cours de cette période, 434 projets de loi ont été adoptés. A l'évidence, cette situation a considérablement augmenté la charge de travail à la fois des parlementaires et des services législatifs du *Sejm*. Ceci a notamment imposé que toutes les personnes impliquées dans le processus législatif soient disponibles en soirée et en fin de semaine et soient polyvalentes — dans la mesure où chaque projet de loi nécessite de collecter les informations essentielles à son propos et de pouvoir analyser et prévoir les environnements normatifs actuel et futur.

Au cours de plus d'une décennie de travail dans le cadre d'un système démocratique, le nombre des initiatives présentées par les députés a été notablement supérieur à celles du Gouvernement. C'est seulement en 2001 que la tendance a été renversée. Au cours de la période actuelle, celle du 4^e *Sejm*, le Conseil des ministres a déposé en deux ans 450 projets de loi (67 %) sur un total de 673. Les groupes parlementaires ont déposé 170 propositions de loi (25 %) en tant que motions de groupes et 20 propositions (3 %)

en commission. A comparer à 68 % du total des textes soumis par les députés (groupes parlementaires et commissions) au 1^{er} *Sejm*, pendant les années 1991-1993. Ce qui signifie que, par rapport à la situation pendant le 1^{er} *Sejm*, les proportions se sont complètement inversées. Les changements ainsi rappelés montrent qu'après une période de changements systémiques profonds, impulsés d'abord et avant tout par les députés, la Pologne a rejoint les États dotés d'une situation législative stable, où le Gouvernement est la force qui conduit le changement dans les textes de loi.

LES SOURCES DE LA LOI ET LES GRANDS AXES DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE DANS LE SYSTEME POLONAIS

Avant d'aller plus avant dans la discussion, il faut rappeler les principes du système constitutionnel polonais, pour ce qui concerne les sources de la loi et la procédure législative.

Les sources des lois à portée générale de la République de Pologne sont la Constitution, les codes, les traités internationaux ratifiés et les règlements. Par ailleurs, les dispositions des lois locales promulguées par les organes habilités sont une source de loi à portée générale en Pologne, sur le territoire des organes ayant promulgué de telles dispositions.

Les projets sont adoptés par le *Sejm* et le Sénat et signés par le Président, qui peut renvoyer le projet de loi, pour des raisons qu'il doit exposer, au *Sejm* pour une nouvelle délibération ou à la Cour constitutionnelle pour qu'il soit statué sur sa conformité à la Constitution.

Les règlements sont édictés sur le fondement d'une autorisation spécifique trouvant sa source dans un code et aux fins d'assurer la mise en œuvre dudit code, par les organes dont la liste figure dans la Constitution. L'autorisation doit spécifier l'organe investi du droit de publier un règlement, les domaines couverts, ainsi que les principes encadrant les dispositions de cet acte.

Le droit de proposer une législation appartient aux députés, au Sénat, au Président de la République et aux ministres. Ce droit appartient également à tout groupe d'au moins cent mille citoyens disposant du droit de vote pour les élections au *Sejm*.

La législation polonaise n'a pas l'équivalent des *private bills*. Pour ce qui concerne les propositions de loi des parlementaires, elles peuvent être présentées par les commissions du *Sejm* ou par 15 députés au moins, qui ont signé le texte. En d'autres termes, un député pris individuellement ne peut pas présenter sa propre proposition de loi, mais doit obtenir le soutien de 14 autres députés au moins à son initiative. Les propositions peuvent être présentées tant par les députés de l'opposition que par ceux de la majorité (ce qui est assez souvent le cas).

La procédure appliquée pour l'examen d'un projet de loi ne dépend pas du « type » de son auteur. Il n'y a donc pas de différence procédurale lorsqu'on examine les projets de loi du Gouvernement, les propositions de loi des députés ou celles des citoyens. Néanmoins, l'objet du texte revêt une certaine importance. Le Règlement intérieur du *Sejm* de la République de Pologne en date du 30 juillet 1992 (au *Monitor Polski* de 2003,

n° 23, § 398), fixant la procédure et les principes du travail parlementaire, pose des règles procédurales particulières pour les projets de codes, les projets de loi de finances et autres programmes financiers de l'Etat et les projets de loi visant à transposer l'*acquis communautaire*.

Par ailleurs, l'article 123 de la Constitution donne au Conseil des ministres le droit de soumettre au *Sejm* ce qu'on appelle des *urgent bills*, dont la procédure d'examen est considérablement abrégée. Pour ce qui concerne ces projets qualifiés d'urgents, les délais des étapes successives de l'examen législatif sont plus courts ; sont également applicables des dispositions spécifiques concernant les amendements présentés par les députés. Le Conseil des ministres peut qualifier d'urgent tout projet de loi qu'il adopte, à l'exception des projets de loi fiscaux, des projets de loi concernant l'élection à la Présidence de la République, au *Sejm*, au Sénat et aux organes des collectivités territoriales, des projets de loi concernant la structure et le domaine de compétence des autorités publiques ainsi que des projets de codes.

EXAMEN DES PROJETS D'ACTES NORMATIFS AVANT LEUR DEPOT AU SEJM

Les projets d'actes normatifs sont préparés par les ministres intéressés, en conséquence de l'obligation qui pèse sur chaque membre du Conseil des ministres « dans son domaine d'activité, d'impulser et préparer la politique du Gouvernement, ainsi que de présenter des initiatives et des projets d'actes normatifs aux réunions du Conseil » (art. 7-2 de la loi du 8 août 1996 sur le Conseil des ministres [*Dziennik Ustaw*, 2003, n° 24, § 199]).

Le Centre législatif gouvernemental (*Government Legislative Centre*) assure la coordination des activités législatives du Conseil des ministres, du Premier ministre et des autres organes de l'administration gouvernementale (art. 14b et 14c de la loi sur le Conseil des ministres). Le Centre fournit une assistance juridique au Conseil des ministres. En particulier :

- i. il prépare l'argumentaire législatif afférent aux projets de loi gouvernementaux ;
- ii. il coordonne la préparation des projets gouvernementaux, y compris l'estimation de l'impact social et économique des dispositions envisagées ;
- iii. il prépare les projets de loi gouvernementaux débattus en conseil des ministres ; cette préparation comprend notamment l'appréciation de la commission juridique du Centre sur les projets, d'un point de vue juridique et rédactionnel ;
- iv. il prépare les projets d'actes normatifs du Gouvernement, dans le domaine fixé par le Premier ministre.

Aux côtés du Premier ministre, a été créé un Conseil législatif, qui joue le rôle d'une instance de conseil auprès du Conseil des ministres et du Premier ministre, sur des questions relatives à l'édiction de la loi et à l'évaluation de l'environnement juridique. Le Conseil législatif présente son avis sur les projets de loi ayant une portée sociale, économique ou juridique particulière.

Par ailleurs, des commissions de codification travaillent avec le Conseil des ministres à dresser des codifications provisoires du droit applicable dans certains domaines (art. 12a de la loi sur le Conseil des ministres). Les commissions suivantes sont en activité : la Commission de codification du droit pénal, la Commission de codification du droit du travail et la Commission de codification du droit civil.

Le Règlement sur la procédure en Conseil des ministres en date du 19 mars 2002 (*Monitor Polski* n°13, § 221) définit les modalités de la coopération entre les membres du Conseil des ministres — du point de vue, entre autres, de la coordination des projets de loi. Le Règlement pose le principe d'une prise de décision collective, quant au principe même de la décision et quant à la mise en œuvre d'une politique gouvernementale cohérente. Il pose le principe d'une coopération et d'une représentation collective du Conseil des ministres par ses membres auprès du public. Il met en place une procédure détaillée d'élaboration et de discussion des documents gouvernementaux provisoires. Il définit les principes selon lesquels les textes seront expliqués, les différences d'opinion surmontées et les conflits tranchés. Un chapitre particulier est consacré à l'évaluation des projets de textes normatifs, du point de vue de leur conformité aux normes émanant de l'Union européenne. Les dispositions fixant les méthodes de travail du Conseil et les règles afférentes à l'examen d'une question et à la prise de décision constituent une partie importante du Règlement du Conseil des ministres. En outre, ce Règlement définit la procédure suivant laquelle le Gouvernement s'acquitte de ses obligations vis-à-vis du *Sejm* et du Sénat de la République de Pologne, laquelle découle de la Constitution et des Règlements du *Sejm* et du Sénat.

Les Principes de technique législative, adoptés sous forme d'une ordonnance du Premier ministre en date du 20 juin 2002 (*Dziennik Ustaw*, n° 100, § 908) contribuent à la qualité de la législation adoptée. Ils définissent notamment les éléments méthodologiques de préparation et de publication des projets de loi, ordonnances et autres textes normatifs, les diverses conditions à remplir ainsi que les règles à suivre pour procéder à des changements dans l'ordre juridique. Le respect de ces Principes de technique législative doit garantir la cohérence et l'exhaustivité de l'ordonnancement juridique, de même que la clarté des textes normatifs, dans le respect des enseignements de la science et de l'expérience.

Il est intéressant de remarquer que tout texte normatif provisoire est transmis à la Commission pour l'intégration européenne, afin qu'elle puisse se faire une opinion — et en faire part au Conseil des ministres — sur la conformité du texte aux normes émanant de l'Union européenne.

Les projets de loi font également l'objet de consultations auprès d'institutions publiques et privées. Ces consultations avec les parties intéressées prennent la forme :

- de la transmission des projets de loi et de l'invitation à prendre part au travail sur ces textes préparatoires ; de la tenue de réunions conjointes, de discussions et de négociations ; de la participation de représentants des institutions intéressées à des groupes consultatifs ;
- de consultations dans le cadre des réunions de commissions (Commission mixte Etat – collectivités territoriales ; Commission tripartite pour les questions socio-économiques) ;

— de l'analyse des motions et demandes présentées, concernant la préparation de la loi.

La coordination des consultations sur les projets de loi relatifs à la sécurité sociale est assurée par le Centre législatif gouvernemental (§ 11.1 du Règlement sur la procédure en Conseil des ministres).

Le Conseil des ministres agit sur le fondement du Programme de travail du Gouvernement (*Government's programme of work*), adopté par le Premier ministre pour une année donnée (ou une période plus courte). Sur cette base, le Premier ministre peut arrêter des programmes particuliers, y compris le Programme des activités législatives du Gouvernement (*Programme of the Government's legislative work*). Ce dernier n'est rien d'autre qu'un document gouvernemental, sans influence sur le travail du Parlement.

Pour ce qui concerne les propositions de loi déposées par des groupes de députés, il faut ajouter qu'en principe les intéressés préparent eux-mêmes la proposition, sans l'aide des rédacteurs du *Sejm*. Les propositions des parlementaires deviennent la matière des travaux du *Sejm* (projets au sens du Règlement du *Sejm*) à partir du moment où ils sont déposés par écrit à la Présidence (*Marshal*) du *Sejm*. C'est uniquement à partir de ce moment que des fonctionnaires de la Chancellerie du *Sejm* (en charge de tâches de conseil relatives aux activités du *Sejm*) peuvent être désignés pour travailler sur le texte. Les seules exceptions sont celles de propositions présentées par une commission du *Sejm*, dans la mesure où, dans ce cas, les administrateurs du *Sejm* ont pris part — dans le cadre des obligations résultant de leur participation aux débats en commission — aux travaux sur la proposition depuis sa genèse, à un stade pré-législatif (avant son dépôt à la Présidence).

ETAPES DU TRAVAIL LEGISLATIF

Les services législatifs du *Sejm* commencent leur travail, en principe, au moment où ils reçoivent le (la) projet (proposition) de loi préparé(e) par son (ses) auteur(s). Conformément aux dispositions du Règlement du *Sejm*, le texte doit être accompagné d'un exposé des motifs détaillé, qui présente les raisons et objectifs de son adoption, présente la situation actuelle dans le domaine appelé à être régi, indique les différences entre le droit applicable à l'heure actuelle et les modifications envisagées et présente une estimation de ses conséquences sociales, financières et légales. Les auteurs doivent présenter les esquisses des règlements d'application (dans le cas d'un dépôt gouvernemental, les projets de règlements sont joints) de même qu'une attestation de conformité du texte aux normes de l'Union européenne ou précisant dans quelle mesure et pour quelles raisons il n'est pas conforme à ces normes (ou encore une attestation que la question qui fait l'objet du texte ne relève pas des normes européennes). L'exposé des motifs doit également faire référence aux résultats des consultations préalables et présenter les différentes propositions et opinions possibles, surtout s'il existe une obligation de droit de rechercher une telle opinion.

La première décision sur chaque projet/proposition est prise par le Président du *Sejm*, qui décide d'envoyer le texte en première lecture. La décision d'envoi en première lecture ouvre la procédure de débat sur un texte devant le *Sejm*. Conformément aux prin-

cipes posés par le Règlement du *Sejm*, le Président envoie le texte en première lecture devant le *Sejm* ou en commission.

Les commissions du *Sejm* examinent le projet et les amendements qui lui sont apportés du point de vue de leur rectitude juridique — en particulier, sur le point de savoir s’il n’existe pas de contradiction entre ses différentes dispositions — et factuelle — on analyse les hypothèses et arguments figurant dans l’exposé des motifs. Les fonctionnaires des services législatifs de la Chancellerie du *Sejm* présentent aux députés leurs conclusions ou commentaires sur les questions de droit, y compris celle de la conformité du projet aux normes émanant de l’Union européenne.

L’auteur d’une proposition ou un fonctionnaire du Gouvernement habilité doivent assister aux réunions des commissions et sous-commissions portant sur le texte. Les représentants habilités du Gouvernement présentent la position du Conseil des ministres, donnent des explications, présentent des motions et engagent les autres démarches nécessaires eu égard à la nature du texte et à la procédure applicable — en accord avec la position du Gouvernement. Ils exercent, entre autres, le droit reconnu à l’auteur d’un texte de présenter des amendements et de le retirer (avant la clôture de la deuxième lecture). Pour ce qui concerne les propositions de loi et à la demande de la présidence d’une commission, des représentants des ministères peuvent participer aux réunions de la commission, lorsque des questions relevant de leur domaine d’activité sont évoquées.

Si la première lecture du projet intervient en séance plénière, le *Sejm* peut soumettre le texte à un examen complémentaire ou décider de son rejet. Dans le premier cas, celui d’une décision d’examen complémentaire du texte, le *Sejm* soumet le projet aux commissions pour examiner en détail les dispositions qui y sont contenues. Dans des cas exceptionnels, dans des circonstances particulièrement justifiées, le Règlement du *Sejm* autorise à raccourcir les procédures et à commencer la deuxième lecture immédiatement après la conclusion de la première, sans renvoi du projet aux commissions.

Conformément au Règlement, lorsque la deuxième lecture d’un projet se clôt, le *Sejm* peut :

- renvoyer le projet aux commissions compétentes, dans l’hypothèse de nouveaux amendements et motions et afin que soit rédigé un rapport additionnel ;
- dans le cas où le projet n’est pas renvoyé en commission, ouvrir immédiatement la troisième lecture ;
- clore la deuxième lecture sans renvoyer le projet en commission ni ouvrir immédiatement la troisième lecture ;
- sur la base du rapport de la commission, rejeter le projet.

Conformément au Règlement du *Sejm*, la troisième lecture est la dernière pour tous les projets, aussi bien les projets ordinaires que ceux déclarés urgents.

Le projet adopté par le *Sejm* en troisième lecture devient la base du travail du Sénat. Ce dernier doit prendre position sur le texte dans un délai fixé par la Constitution. Le Sénat peut adopter le projet voté par le *Sejm* sans amendements, adopter des amendements ou décider son rejet. L’article 121.2 de la Constitution dispose que « si, dans un délai de 30 jours après le dépôt du projet, le Sénat n’a pas pu prendre position, le projet est considéré comme adopté dans sa formulation proposée par le *Sejm*. » Dans l’hypothèse

où le Sénat a adopté des amendements ou rejeté le projet dans son ensemble, le *Sejm* décide lors d'une séance supplémentaire s'il accepte ou rejette le point de vue du Sénat.

Le Président joue un rôle important dans la procédure législative, non seulement du fait du droit d'initiative législative mais aussi parce qu'il peut refuser de signer une loi pour des raisons motivées (le « veto ») et saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle se prononce sur la conformité à la Constitution du texte adopté par le Parlement. Conformément à l'article 122 de la Constitution, après que s'est achevée la procédure législative devant le *Sejm* et le Sénat, « le Président du *Sejm* soumet le projet de loi définitivement adopté au Président de la République pour signature. Le Président de la République doit signer le projet dans les 21 jours de son dépôt et ordonner sa promulgation dans le Recueil des lois de la République de Pologne (*Dziennik Ustaw*). Le Président, avant de signer le texte, peut en saisir la Cour constitutionnelle afin qu'il soit statué sur sa conformité à la Constitution. »

« Le Président de la République doit refuser de signer un projet que la Cour constitutionnelle aurait jugé ne pas être conforme à la Constitution. Si, cependant, l'inconstitutionnalité porte sur des dispositions particulières du projet et que la Cour n'a pas jugé qu'elles étaient inséparables du reste de la loi, le Président de la République, après avoir consulté le Président de la Chambre, doit signer le projet, dont auront été retranchées celles de ses dispositions considérées non conformes à la Constitution ou doit renvoyer le projet au *Sejm* aux fins de suppression de ses dispositions inconstitutionnelles.

Si le Président de la République n'a pas saisi la Cour constitutionnelle, il peut renvoyer le projet, pour des raisons motivées, au *Sejm* en nouvelle lecture. Si ledit projet est de nouveau adopté par le *Sejm* à la majorité des trois cinquièmes en présence d'au moins la moitié des membres de la Chambre, le Président de la République doit le signer dans les sept jours et ordonner sa publication au Recueil des Lois de la République de Pologne (*Dziennik Ustaw*). Si ledit projet a été de nouveau adopté par le *Sejm*, le Président de la République ne peut en saisir la Cour constitutionnelle » conformément à l'article de la loi fondamentale qui y a trait.

Après le 1^{er} mai de cette année, lorsque la Pologne est devenue membre de l'Union européenne, les tâches du *Sejm* ont changé. Le rôle d'instance de contrôle du Gouvernement du point de vue de la mise en œuvre du droit communautaire constitue une expérience nouvelle. Le Parlement et ses services ne se sont pas seulement montrés à la hauteur des exigences relatives à la qualité de la loi nationale ; ils ont aussi, grâce à un accomplissement efficace de leurs nouvelles responsabilités, garanti qu'il prend part à la mise en œuvre du droit communautaire.

Ces questions particulières ont fait l'objet d'un projet de loi de coopération entre le Conseil des ministres, le *Sejm* et le Sénat sur les questions relatives à l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne, adopté le 20 février de cette année (le projet a été transmis le 11 mars au Président de la République pour signature). Le projet impose au Conseil des ministres une obligation de coopération avec le *Sejm* et le Sénat portant sur :

- l'adoption de lois nationales destinées à transposer le droit de l'Union européenne ;

- l'adoption des normes au niveau de l'Union européenne ;
- le droit de présenter une appréciation sur des candidats à certains postes au sein de l'Union européenne.

Cette obligation consiste essentiellement à fournir des informations sur l'activité des organes de l'Union européenne et à définir, conformément aux principes fixés par le projet de loi, la position de la Pologne sur des questions liées à la mise en œuvre du droit communautaire, dans des délais brefs.

Lorsqu'il soumet un projet de loi au *Sejm*, le Conseil des ministres indique si ce texte transpose le droit communautaire. Quand il lance le système, le Président fixe concomitamment le calendrier des travaux du *Sejm* sur le projet de loi et prend en compte les dates limites de transposition des textes communautaires.

Au sein du *Sejm*, une Commission des affaires européennes a été créée afin, entre autres, de débattre des questions liées à la mise en œuvre des actes normatifs de l'Union européenne. La Commission peut adopter une résolution sur les projets d'actes normatifs de l'Union et sur l'information donnée par le Conseil des ministres quant à la position que la Pologne se dispose à adopter lors de l'examen de propositions au sein du Conseil européen. La résolution de la Commission comprend une prise de position, d'acceptation ou de rejet de celle du Conseil des ministres. Dans sa résolution, la Commission peut présenter des recommandations au Conseil des ministres.

LE TEMPS MOYEN DE DEBAT SUR UN PROJET DE LOI AU SEJM (JUSQU'A L'ACHEVEMENT DE LA TROISIEME LECTURE)

Le temps moyen que le *Sejm* passe en débat sur un projet de loi (du jour où le Président de la Chambre envoie le projet de loi en première lecture jusqu'à l'achèvement de la troisième lecture) est un indicateur statistique qui définit l'efficacité du *Sejm* d'un point de vue temporel. Le tableau ci-dessous montre, en fonction des auteurs, combien de temps le *Sejm* actuel a passé sur les projets/propositions au cours des deux premières années de la législature (du 19 octobre 2001 au 19 octobre 2003).

Temps moyen consacré au débat sur un projet ou une proposition de loi (y compris la conclusion de la troisième lecture) en fonction de son auteur

En jours	50	100	150	200	250	300
Propositions des citoyens	30					250
Propositions présentées par le Président			119			
Propositions présentées par le Sénat		67				
Propositions présentées par une commission				156		
Propositions présentées par un groupe de députés	79					
Projets présentés par le Conseil des ministres						
TOTAL		95				

Au cours de cette période, le temps moyen passé par le *Sejm* en débat sur un projet de loi s'est établi à 95 jours. C'est une proposition de citoyens qui a été adoptée le plus rapidement, en trente jours, mais il faut rappeler que d'autres propositions de citoyens ont dû attendre pour être débattues. Dix propositions soumises par des commissions n'ont attendu qu'un temps relativement court, 67 jours en moyenne. Les travaux sur les projets de loi présentés par le Conseil des ministres ont pris plus de temps, 79 jours. Les propositions présentées par des groupes de députés et par le Président ont nécessité, en moyenne, le temps le plus long, soit 156 et 250 jours respectivement.

Il est intéressant de noter également les différences dans le temps de débat sur les textes liées aux procédures de dépôt et d'examen des projets urgents. Le temps moyen d'examen d'un projet de loi par le *Sejm* (pour les seuls projets ordinaires, à l'exclusion des projets urgents présentés par le Conseil des ministres) se monte à 99 jours, contre seulement 17 jours pour ceux considérés urgents.

Temps moyen consacré au débat sur un projet ou une proposition de loi (y compris la conclusion de la troisième lecture) en fonction de sa procédure

En jours	0	20	40	60	80	100
Projets du Conseil des ministres (non urgents)					84	
Projets du Conseil des ministres (urgents)	17					
Propositions ordinaires (hors urgentes)						99
TOTAL						95

Il résulte du tableau ci-dessus que les projets qualifiés urgents sont examinés en cinq fois moins de temps que les autres projets du Gouvernement et près de six fois plus vite qu'une proposition de loi « ordinaire ».

Mme Cecilia Păduroiu (Roumanie) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires ?* »

Au cours des dernières années, à mesure que les négociations pour l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne évoluaient, il s'est avéré nécessaire d'accélérer certaines activités législatives. Afin de concrétiser cette nécessité, la Chambre des Députés et le Sénat ont adopté à l'automne 2003 la Loi portant révision de la Constitution de la Roumanie. La révision envisagée est devenue définitive après son approbation par référendum, au mois d'octobre 2003.

La nouvelle réglementation constitutionnelle de la procédure législative, incluse dans la Loi portant révision de la Constitution, représente l'une des réformes les plus importantes lancée en vue d'améliorer le processus de prise de décision dans le cadre du régime politique institué par la Constitution. Conformément à cette nouvelle conception, l'égalité des Chambres est conservée, mais elles ont une spécialisation fonctionnelle en jouant, selon le cas, le rôle de Chambre de décision ou celui de Chambre de réflexion.

La Constitution de 1991 prévoyait que les projets ou les propositions de loi adoptés par l'une des deux Chambres fussent transmis à l'autre Chambre du Parlement. Au cas où cette dernière Chambre rejetait un projet de loi ou une proposition de loi, le texte était renvoyé pour un nouveau débat à la Chambre qui l'avait adopté. Un nouveau rejet était définitif.

En même temps, si l'une des deux Chambres adoptait un projet ou une proposition de loi dans une rédaction différente de celle approuvée par l'autre Chambre, les présidents des Chambres engageaient la procédure de médiation à l'aide d'une commission paritaire. Au cas où la commission de médiation n'aboutissait pas à un accord ou bien si l'une des Chambres n'approuvait pas le rapport de la commission de médiation, les textes en divergence étaient soumis au débat devant la Chambre des Députés et le Sénat, réunis en séance commune.

Cette procédure, double en réalité, rendait plus difficile le processus législatif, puisqu'un projet de loi complexe n'arrivait à être adopté, en tenant compte de la période requise pour la procédure de médiation, qu'après deux ou trois sessions parlementaires.

Afin de fluidifier l'activité législative et d'éliminer les étapes de la médiation, ainsi que les divergences, la Constitution révisée prévoit un meilleur partage des compétences législatives de chaque Chambre, en leur assurant une certaine spécialisation, et, par conséquent, elle obtient une meilleure coopération sans porter atteinte à leur équilibre en ce qui concerne la décision. Les textes des initiatives législatives sont débattus et adoptés successivement au sein des deux Chambres, chacune d'elles ayant une compétence de décision bien déterminée, dans la mesure où la deuxième Chambre saisie se prononce définitivement dans le domaine législatif qui lui est réservé.

Afin de conserver l'égalité des Chambres, leurs compétences de décision ont été attribuées de sorte que la Chambre des Députés accomplisse le rôle de Chambre de décision pour le droit commun, c'est-à-dire dans tous les cas où la compétence de décision n'appartient pas au Sénat. En même temps, la compétence de décision du Sénat concerne les traités et autres accords internationaux devant être ratifiés, les mesures législatives découlant de leur application ainsi que les lois organiques portant exclusivement sur l'organisation et le fonctionnement de l'État.

Au cours de la première lecture, devant la Chambre dite *de réflexion* — c'est-à-dire la première Chambre saisie —, celle-ci peut adopter des dispositions qui relèvent de sa compétence de décision, telles que la définition d'une infraction dans une loi portant ratification d'un traité. Dans cette situation, deux hypothèses sont possibles : dans l'hypothèse où, pendant la deuxième lecture, la Chambre dite *de décision* — c'est-à-dire la deuxième Chambre saisie — est d'accord avec les dispositions adoptées par la Chambre de réflexion, ces dispositions deviennent définitives. Dans ce cas et même si l'ordre paraît inverse de l'ordre habituel, la compétence de chaque Chambre est en ré-

alité respectée. Si, en revanche, pendant la deuxième lecture, la Chambre de décision n'est pas d'accord avec les mesures adoptées ou les modifie, la loi entière est renvoyée à la Chambre qui l'avait initialement adoptée, mais seulement pour l'examen des dispositions en cause. En vertu de sa compétence de décision, cette dernière Chambre décidera définitivement, dans le cadre d'une procédure d'urgence.

Par conséquent, afin de fluidifier le processus législatif, les nouvelles dispositions constitutionnelles éliminent la procédure de médiation entre les deux Chambres du Parlement, dans le cas où un projet ou une proposition de loi aurait été rédigé en des termes différents de ceux approuvés par la première Chambre saisie. La procédure de médiation est désormais réservée aux seules aux lois constitutionnelles.

Le nouveau texte constitutionnel revêt aussi un caractère innovant en offrant une solution constitutionnelle à une situation extrêmement complexe et qui apparaissait dans la pratique législative : quelle est la décision à prendre dans le cas d'un projet de loi adopté par une Chambre et rejeté par l'autre, notamment si le projet porte sur l'approbation ou le rejet d'une ordonnance du Gouvernement ? Les dispositions du nouveau texte constitutionnel donnent une solution à beaucoup de situations qui ont bloqué pendant un certain temps, dans le passé, la procédure législative.

L'objectif de cette nouvelle procédure législative est d'accélérer l'adoption des projets de lois, en écourtant les délais de débat et d'adoption devant la première Chambre saisie, qui ne peuvent absolument pas dépasser, au total, 45 jours (respectivement 60 jours pour les projets de lois plus complexes). En même temps, cette procédure offre à la Chambre de décision la possibilité d'une analyse et d'un débat plus approfondis des projets, pendant des délais raisonnables.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles envisagent aussi d'accélérer le processus législatif par le biais de l'adoption des projets de loi selon la procédure d'urgence, mais seulement dans des situations bien déterminées. Cette procédure a un caractère exceptionnel et est mise en œuvre de droit — dans un nombre limité de cas prévus par la Constitution, tels que l'approbation des ordonnances d'urgence du Gouvernement — ou bien avec l'approbation du Bureau permanent de la Chambre saisie, sur demande de l'initiateur. À la Chambre des Députés, le débat sur les projets ou propositions de loi selon la procédure d'urgence est approuvé par le Comité de l'ordre du jour, sur proposition du Bureau permanent de la Chambre.

En règle générale, on emploie la procédure d'urgence pour le débat sur des projets de loi s'intégrant au Programme législatif prioritaire pour l'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne.

M. Constantin Sava (Roumanie) a présenté la contribution suivante intitulée « *Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires ?* »

Etant donné, d'une part, la nécessité — reconnue sur un plan global — d'adapter les Parlements nationaux aux défis et aux réalités d'une société toujours plus complexe, et,

d'autre part, le fait qu'un Parlement proactif et parfaitement fonctionnel constitue un facteur clé pour la finalisation, en temps et en heure, du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, les parlementaires roumains sont continuellement soucieux d'optimiser le processus législatif et de garantir l'efficacité institutionnelle du Parlement.

La nouvelle Constitution de la Roumanie, adoptée en novembre 2003, par laquelle a été créé le cadre constitutionnel approprié pour l'adhésion de notre pays aux structures euro-atlantiques, établit aussi une division claire des compétences législatives des deux Chambres du Parlement, afin d'éviter les faiblesses du bicamérisme et de valoriser au mieux ses avantages, d'accélérer l'activité législative, d'éliminer les étapes de médiation et les divergences entre les Chambres et, en même temps, d'accroître l'efficacité et la qualité de l'acte législatif.

En conséquence, la nécessité d'harmoniser le Règlement du Sénat avec les dispositions de la nouvelle Constitution roumaine a offert l'opportunité d'éliminer simultanément les carences observées lors de la dernière révision du Règlement du Sénat (2001). On a ainsi pris en considération :

- la nécessité d'établir un cadre approprié pour le déroulement des travaux du Sénat, en fonction du partage des compétences législatives entre les deux Chambres du Parlement;
- la nécessité d'une organisation plus efficace des organes de direction et de travail du Sénat : nouvelles responsabilités pour les membres du Bureau permanent, meilleur fonctionnement et plus grande promptitude des commissions permanentes, nouveaux critères d'établissement de l'ordre du jour prévisionnel des réunions plénières, etc;
- l'exigence de la mise en œuvre de nouvelles dispositions constitutionnelles concernant la procédure législative d'urgence, la délégation législative et l'engagement de responsabilité par le Gouvernement.

1. — Je mentionnerai, en premier lieu, les amendements les plus importants apportés au Règlement du Sénat pour le thème du débat de ce jour, c'est-à-dire le nouveau chapitre « Compétence du Sénat » qui, conformément à l'article 75 de la Constitution, définit les catégories de projets et de propositions de loi que le Sénat débat en tant que :

- *Chambre de réflexion* : tous les projets et propositions de loi ordinaires, ainsi que les lois organiques portant sur : le territoire, la citoyenneté, les symboles nationaux, l'égalité des droits, la propriété privée, le droit de pétition, le Conseil économique et social, le Président de la Roumanie (prolongation de son mandat) ;
- *Chambre de décision* : tous les projets et propositions de loi adoptés par la Chambre des députés portant ratification de traités ou d'autres accords internationaux, les mesures législatives induites par la mise en œuvre de ces traités ou accords, ainsi que les projets de lois organiques concernant : le droit à l'information, le droit d'association, la défense du pays ser (service militaire, Avocat du peuple), la nomination et le rôle, le Gouvernement (rôle et structure, le Conseil législatif, la Cour des comptes), la Cour constitutionnelle (la structure, le statut des magis-

trats), le Conseil supérieur de la magistrature, les autorités administratives autonomes, les instances judiciaires, etc.¹

Le Sénat et la Chambre des députés, conformément aux dispositions de la Constitution et du Règlement des séances communes, peuvent également poursuivre leurs travaux lors de séances communes dans les cas suivants : entendre un message du Président de la Roumanie, approuver le budget de l'Etat et le budget du système de sécurité sociale public, examiner les rapports du Conseil suprême de défense, approuver la mise en circulation de la monnaie unique européenne et le remplacement de la monnaie nationale, adopter les lois permettant l'adhésion de la Roumanie à l'OTAN et aux traités constitutifs de l'Union européenne.

Les projets/propositions de loi sont présenté(e)s en premier lieu à la Chambre qui détient la compétence de leur adoption, en qualité de première Chambre saisie. La première Chambre saisie, qui analyse le texte et en débat, est considérée comme une Chambre responsable d'un examen préalable du projet de loi, avant le vote définitif par l'autre Chambre. La spécialisation des deux Chambres en *Chambre de réflexion* et *Chambre de décision*, liée aux types de projets/propositions de loi qu'il leur est demandé de débattre, puis d'adopter, qui va de pair avec le maintien d'attributions identiques (conformément à leur légitimité électorale), a pour conséquence immédiate l'optimisation du processus législatif et rend possible l'adaptation rapide du Parlement aux réformes d'importance et, en même temps, à l'évolution politique, économique et sociale du pays.

Au cours de l'étape suivante du processus législatif, après que la première Chambre saisie l'aura adopté ou rejeté, le projet ou la proposition de loi est transmis(e) à l'autre Chambre, qui prend la décision finale.

Conformément au nouveau Règlement intérieur, si le Sénat, première Chambre saisie, ne s'est pas prononcé dans un délai de 45 jours — voire de 60 jours, pour des codes ou des lois d'une extrême complexité — et dépasse ainsi la date limite, on considère que le projet ou la proposition a été adopté(e) dans la rédaction de celui qui l'a déposé(e). L'adoption sera annoncée en séance plénière et le projet ou la proposition sera transmis(e), sous le seing du Président du Sénat, à la Chambre des députés.

Dans le cas où la première Chambre saisie adopte une disposition qui relève de sa propre compétence décisionnelle, la disposition est considérée comme définitivement adoptée si l'autre Chambre l'adopte également. Sinon, et pour la disposition concernée uniquement, le projet est renvoyé à la première Chambre, qui prend une décision finale en urgence. La même solution s'applique si la Chambre qui décide adopte une disposition relevant de la compétence décisionnelle de la première Chambre.

Dans le cas où le Sénat rejette à son tour un projet ou une proposition de loi repoussé(e) antérieurement par la Chambre des Députés, le rejet est définitif et le projet ou la proposition de loi ne peut être discuté de nouveau au cours de la même session parlementaire.

1 . Sur la distinction Chambre de réflexion/Chambre de décision, voir également p. 90 (NDLR).

2. — Je voudrais évoquer, en second lieu, une autre catégorie d'amendements apportés au Règlement, visant à réorganiser les structures de direction et de travail du Sénat (Bureau permanent et commissions permanentes) et à redéfinir leurs tâches, afin d'améliorer significativement leur efficacité, la qualité et la transparence du processus législatif. C'est ainsi que :

a) Les deux Secrétaires du Sénat participent activement à la présidence des réunions plénières, aux côtés du Président et assurent, par l'intermédiaire des services du Sénat, la rédaction des sténogrammes envoyé à l'Officiel de Roumanie pour publication, la conservation des pièces relatives à l'état des projets et propositions de loi soumis au Sénat en tant que première Chambre saisie et ceux reçus de la Chambre des Députés, l'enregistrement des avis obligatoires afférents aux propositions de loi, etc.

b) Les projets et propositions de loi, qui doivent être débattus et adoptés par le Sénat en tant que première Chambre saisie et après qu'ils auront été enregistrés, ne pourront suivre le cours de la procédure législative normal qu'après qu'ils auront été reçus tous les avis demandés par le Bureau permanent du Sénat au Conseil législatif, au Gouvernement, au Conseil économique et social et à la Cour Constitutionnelle.

c) Afin d'accroître l'efficacité et la discipline de l'activité des commissions permanentes, conformément aux amendements nouvellement adoptés et aux compléments apportés au Règlement du Sénat :

- Les délais fixés pour chaque étape du processus législatif ont été substantiellement réduits et de nouveaux ont été introduites, là où la pratique parlementaire en a démontré la nécessité :
 - Le rapport de la commission saisie au fond — qui constitue l'analyse finale, préalablement au débat en séance plénière du projet ou de la proposition de loi — doit être transmis au Bureau permanent dans un délai qui peut être modifié sur demande expresse de la commission intéressée, mais ne peut pas dépasser 15 jours à compter de la date à laquelle le projet ou la proposition de loi a été transmis(e) à la commission intéressée ;
 - Le délai entre la présentation du rapport de la commission saisie au fond au Bureau permanent et sa discussion en séance plénière ne peut dépasser 5 jours (dans le cas où le Sénat est la première Chambre saisie) ou 10 jours (dans les autres cas) — contre 30 jours prévus par le Règlement dans sa rédaction antérieure.
- Le rapport publié par la commission saisie au fond doit comprendre différentes annexes, afin de refléter plus précisément et plus complètement ses travaux : tous les amendements examinés et la décision prise à leur sujet, les raisons de leur approbation ou rejet — y compris la mention de la Chambre décisionnelle compétente pour chacun.
- Quand une commission est saisie au fond de plus d'un projet ou d'une proposition de loi portant sur le même sujet, la commission ne doit publier un rapport d'adoption que pour l'un et publier des rapports de rejet pour les autres (nouvelle disposition).
- Les commissions permanentes peuvent, de leur propre initiative ou sur demande expresse du Bureau permanent, tenir des réunions conjointes. Conformément au

nouveau Règlement, les commissions participantes doivent rédiger, dans ce cas, un rapport commun (nouvelle disposition).

- Si, à la suite des débats en séance plénière, il apparaît nécessaire que le projet ou la proposition de loi soit réexaminé par les commissions saisies, un tel renvoi être décidé à la majorité en séance plénière. Afin de combattre la tendance à un report des débats, le nouveau Règlement dispose qu'un délai sera fixé, dans lequel la commission aura à publier son rapport complémentaire.

d) Alors que le Règlement, dans sa rédaction ancienne, prévoyait que le projet d'ordre du jour pour la semaine suivante était adopté lors de la dernière séance plénière de la semaine précédente, il est désormais prévu, dans sa nouvelle rédaction et afin de permettre une réponse rapide aux cas d'urgence législative, que l'ordre du jour et le programme de travail, proposés par le Bureau permanent, seront adoptés lors de l'ouverture de chaque séance plénière. Dans l'élaboration et l'adoption de l'ordre du jour en matière législative, la priorité doit être garantie :

- aux ordonnances d'urgence de Gouvernement ;
- aux projets et propositions de loi en procédure d'urgence ;
- aux projets et propositions de loi relevant de la compétence du Sénat en tant que première Chambre saisie ;
- aux projets de loi portant ratification de traités internationaux, ainsi qu'aux rapports et déclarations du Premier ministre sur la politique du Gouvernement.

3. — Pour ce qui concerne les relations constitutionnelles entre le Parlement et le Gouvernement, les amendements les plus importants se rapportent:

- à la délégation législative, c'est-à-dire l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances. Les nouvelles dispositions visent à éviter leur utilisation excessive, d'une part, et le retard d'examen de celles-ci par le Parlement sans justification, d'autre part ;
- à l'engagement de responsabilité par le Gouvernement.

a) Conformément aux nouvelles dispositions de la Constitution :

- le Gouvernement ne peut prendre des ordonnances d'urgence que dans des cas exceptionnels et a l'obligation de justifier cette urgence par leur contenu ;
- les ordonnances d'urgence ne peuvent être prises dans le domaine constitutionnel, porter atteinte au statut des institutions fondamentales de l'Etat, aux droits, libertés et devoirs posés par la Constitution ou aux droits électoraux ou encore organiser un transfert de propriété publique par la force ;
- une ordonnance d'urgence ne peut entrer en vigueur qu'après débat en procédure d'urgence devant la Chambre compétente et sa publication à l'Officiel de la Roumanie.

Gardant en mémoire ces nouvelles dispositions, aussi bien que le fait que l'adoption des projets/propositions de loi en urgence doit être réglementée par chaque Chambre, des amendements importants ont été apportés au Règlement du Sénat, précisément pour fixer les règles de cette procédure d'urgence :

- Le Sénat débat de et approuve les projets et propositions de loi en procédure d'urgence dans les cas suivants :
- ordonnances d'urgence;
 - le Sénat a adopté, en tant que première Chambre saisie, une disposition d'un projet de loi relevant de sa compétence décisionnelle, qui n'a pas été adoptée par la Chambre des députés et lui est donc renvoyée pour être de nouveau débattue ;
 - la Chambre des Députés a adopté un projet de loi, en qualité de chambre décisionnelle, mais certaines de ses dispositions entrent dans la compétence décisionnelle du Sénat ;
 - les projets de loi d'harmonisation de la législation nationale avec les textes contraignants de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe.
- Parallèlement, les nouvelles dispositions éliminent l'obligation d'approbation, en séance plénière, de la procédure d'urgence, laquelle, conformément à la décision du Bureau permanent en ce sens, n'est soumise que le cas échéant à l'approbation lors de la première séance plénière suivant son enregistrement.

Conformément au nouveau Règlement, si, dans les trente jours de sa présentation au plus tard, la Chambre saisie ne s'est pas prononcée, le projet/la proposition/l'ordonnance sera considéré(e) comme adopté(e) et transmis à l'autre Chambre, qui se prononce également en urgence.

Je voudrais indiquer ici que, à la suite de ces modifications, au cours de la session de février-juin 2004, le nombre des projets de loi portant sur la prise d'ordonnances d'urgence par le gouvernement s'est réduit jusqu'à 35 % du total des projets de loi adoptés — contre 52 % au cours de la période février-juin 2003.

b) Le Gouvernement peut engager sa responsabilité devant le Parlement sur un programme, une déclaration politique générale ou un projet de loi. Si une motion de censure, déposée dans les trois jours de la présentation du programme, n'a pas été adoptée, entraînant la démission du Gouvernement, le projet sera considéré comme adopté et le programme ou la déclaration de politique générale comme contraignant(e) pour le Gouvernement. Comme la pratique a démontré la nécessité d'une solution légale qui permette des négociations politiques et une coopération entre le Gouvernement et le Parlement sur telle ou telle solution proposée par celui-ci, la nouvelle Constitution permet aux parlementaires d'amender ou de compléter le programme/projet, dont seuls ceux qui auront été acceptés par le Gouvernement seront insérés dans la loi.

Je crois également important d'indiquer ici — car c'est une garantie de l'intégration complète de la Roumanie dans la grande famille des démocraties occidentales — que le Règlement du Sénat interdit désormais, conformément à la nouvelle Constitution, au Parlement de se prononcer sur l'inconstitutionnalité d'une loi et renforce ainsi l'autorité de la Cour constitutionnelle.

Durant les premiers six mois de cette année, au cours de 41 réunions plénières, 7 réunions communes du Sénat et de la Chambre des députés et 37 réunions de commissions, 522 projets et propositions de loi ont été débattus, dont 357 ont été adoptés. J'en déduis que la nouvelle Constitution de la Roumanie et les modifications apportées au

Règlement du Sénat représentent un progrès réel pour l'accomplissement du souhait d'un fonctionnement sans défauts du Sénat, organe représentatif suprême du peuple et autorité législative du pays.

Mme Stavroula Vasilouni (Grèce) a indiqué qu'en Grèce, c'est à la Conférence des présidents, qui se réunit en fin de semaine, qu'il appartient de préciser le temps imparti à la discussion de chaque projet de loi.

L'article 74, § 5 de la Constitution de 2001 prévoit néanmoins que les projets de loi « *de faible importance* » peuvent être votés en commission.

M. Manuel Alba Navarro (Espagne) a rappelé que, fondamentalement, c'était la volonté politique du Gouvernement qui décidait en fait de la rapidité d'examen des textes.

Le rôle de la structure interne du système parlementaire est également un élément important, du point de vue notamment du degré de domination de la majorité sur celui-ci.

Il faut également mentionner l'existence de dispositions d'obstruction dans le Règlement, qui puissent être utilisées par la minorité.

Il serait probablement souhaitable d'introduire des éléments de démocratie directe dans le processus, mais ceux-ci rendraient probablement ce processus d'adoption encore plus lent.

Le débat met en évidence deux séries de questions : d'une part, la réponse doit-elle être interne, c'est-à-dire procédurale, ou externe ? D'autre part, quel serait l'impact de l'introduction, dans les procédures, de nouveaux éléments de participation directe ?

Mme Claressa Surtees (Australie) a rappelé que l'Australie était dotée d'un système bicaméral, où la Chambre haute est le Sénat et la Chambre basse la Chambre des représentants. Les deux Chambres ont développé diverses pratiques et procédures pour trouver une solution à cette tension entre la nécessité d'un examen adéquat des projets de loi et celle d'une certaine rapidité des travaux parlementaires.

En 1994, la Chambre des représentants a mis en place une seconde instance de débat — dite « Commission principale » (*Main Committee*) — qui ne fait pas partie des commissions permanentes, dont les membres sont tous les membres de la Chambre des représentants et qui a la possibilité de se réunir, en tant que de besoin, pendant les heures de séance de la Chambre des représentants.

Il était prévu, à l'origine, d'en faire un forum où auraient été débattus les projets de loi peu controversés ou dont on estimait qu'ils ne susciteraient pas de véritable opposition. L'idée sous-jacente au *Main Committee* était de laisser plus de temps disponible en première lecture d'un projet de loi, sans augmenter le nombre total de séances — l'augmentation se serait heurtée aux réticences des parlementaires, notamment ceux dont la circonscription était éloignée de Canberra.

La pratique habituelle de la Chambre des représentants consiste à renvoyer les projets de loi au *Main Committee* après le deuxième discours du ministre en charge du texte. Chaque député peut participer à la deuxième lecture devant le *Main Committee* et donc à son examen approfondi — y compris, par le dépôt d'amendements. Au terme du dé-

bat, le *Main Committee* renvoie formellement le projet de loi devant la Chambre accompagné d'un bref rapport ; la Chambre adopte ensuite le texte en lecture définitive.

L'évolution a conduit à renvoyer au *Main Committee* de plus en plus de textes, y compris des projets importants et controversés : depuis plusieurs années, c'est devant le *Main Committee* que se tient ainsi l'essentiel du débat sur les textes budgétaires.

M. Alain Delcamp (France) a indiqué qu'en France, environ 70 % de l'ordre du jour des assemblées est aujourd'hui occupé par l'examen des projets de loi — contre 12 % seulement disponibles pour des débats de société plus généraux. En 2003-2004, cela a représenté au Sénat 111 jours de séance, 860h de débat et dix mille amendements à examiner.

Cette situation est à rapprocher de la pression contenue du corps social sur les institutions, qui demande toujours plus de lois et de régulations.

Par ailleurs, l'usage incontrôlé du droit d'amendement a conduit à son dévoiement en véritable procédure d'obstruction, de sorte que les lois deviennent trop nombreuses et de qualité défailante. Comment, dès lors, réussir à maîtriser de nouveau le processus sans porter une atteinte excessive à la liberté de parole des parlementaires, à laquelle ils sont très attachés ?

On a tenté de mettre en place des procédures d'adoption abrégées, qui sont néanmoins d'usage restreint puisqu'elles supposent l'accord de tous les groupes politiques. La limitation du droit d'amendement des députés est impossible, du fait de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La France cherche donc actuellement de nouvelles procédures pour recentrer les débats parlementaires et améliorer le contenu, ce qui constitue le seul moyen d'éviter la tentation d'une fuite en avant dans la législation déléguée.

M. Michael Pownall (Royaume Uni) a indiqué qu'à la Chambre des Lords, contrairement à la Chambre des communes, il n'y a pas de majorité politique, pas de programmation des travaux, pas de « Guillotine » ou de limitation des amendements.

Le système étant très libéral, la Chambre éprouve donc parfois des difficultés à examiner les textes comme ils devraient l'être, lorsque le Gouvernement lui impose un rythme de travail particulièrement soutenu.

Les solutions trouvées ont consisté à renvoyer de nombreux textes à une « Grande commission », mais aussi à réduire drastiquement les délais d'impression et de diffusion des textes.

Il apparaît, en toute hypothèse, souhaitable que des délais minimums incompressibles séparent les différentes étapes de l'examen d'un texte.

M. Yogendra Narain (Inde) a estimé que la durée appropriée pour examiner et adopter un texte dépendait crucialement de la qualité du travail gouvernemental préalable : un texte bien préparé est un texte bien conçu, un texte bien conçu n'appelle qu'une lecture courte.

En Inde, il existe au sein de la Chambre haute une commission consultative, qui se réunit en moyenne une fois par semaine et décide de l'allocation du temps disponible pour

la discussion. Elle fixe notamment le délai dans laquelle la commission saisie au fond doit se prononcer.

En cas d'urgence absolue le Gouvernement peut légiférer par ordonnances, lesquelles doivent néanmoins être ratifiées par le Parlement sous six semaines.

M. Brissi Lucas Guehi (Côte d'Ivoire) a indiqué que l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire examine les projets de loi qui lui sont soumis dans le cadre de deux sessions ordinaires de trois mois, auxquelles s'ajoutent d'éventuelles sessions extraordinaires.

Afin d'utiliser au mieux le temps disponible, la conférence des présidents se réunit en début de session et en établit la répartition.

Il n'en reste pas moins que le processus d'examen des textes est ralenti par différents facteurs :

- l'examen des textes au sein des groupes politiques ;
- la participation au débat de députés non membres de la commission saisie au fond ;
- la reprise, au cours de la séance plénière, de discussions déjà tenues en commission. Si, en théorie, chaque député dispose de cinq minutes pour s'exprimer, la règle n'est en fait jamais appliquée, dès lors que les textes examinés sont souvent politiquement sensibles et que chacun souhaite défendre ses idées.

En définitive, la plus ou moins grande célérité dans l'examen des textes dépend largement de l'existence d'une volonté politique — c'est-à-dire celle du Gouvernement.

M. Robert Myttenaere (Belgique) a estimé que les débats avaient mis en évidence que le problème était universel : des lois de plus en plus longues, des textes de plus en plus complexes que le Parlement doit adopter dans des délais toujours plus courts. Les solutions sont probablement de plusieurs ordres :

- ouvrir au public les réunions des commissions permanentes et établir des rapports nominatifs ;
- fixer, dans le Règlement, une limitation au temps de parole ;
- allouer, dans le cadre de la conférence des présidents, un temps de parole global aux groupes ;
- examiner certains textes dans le cadre de procédures d'urgence.

M. Roger Sands (Royaume Uni), en conclusion du débat, a apporté des compléments d'information sur le système britannique, où n'existe pas de conférence des présidents :

- le Règlement intérieur n'a aucune solution à proposer à l'engorgement des procédures : c'est un simple cadre, qui dépend de ce que l'on y met ;
- la procédure de programmation au Royaume Uni a fonctionné de manière satisfaisante pendant environ un an. Après plusieurs mois, l'opposition a cessé d'y consentir et le système s'est délité — ce qui montre que tout système, si intelligent soit-il, peut être perverti ;
- pour ce qui concerne la participation du public aux procédures parlementaires, le Gouvernement britannique a pris l'habitude de diffuser des documents non encore

finalisés, afin de recevoir les réactions de toutes les parties intéressées. Ces textes ne seront inscrits à l'examen du Parlement qu'à la session suivante.

M. Ian Harris, Président, *a remercié M. Roger Sands ainsi que l'ensemble des participants au débat.*

LA SEANCE EST LEVEE A 17H30.

CINQUIEME SEANCE

30 septembre 2004, 10h00

Présidence de M. Ian Harris, président

—

1. COMMUNICATION DE M. SHRI G.C. MALHOTRA (INDE) « Les commissions permanentes en charge d'un département ministériel : la perspective indienne »

M. Shri G.C. Malhotra (Inde) a présenté la communication suivante, intitulée « *Les commissions permanentes en charge d'un département ministériel : la perspective indienne* »

Introduction

Le système des commissions facilite l'examen de sujets qui, du fait qu'ils concernent des points de détail ou des questions de nature technique, ne peuvent être discutés longuement par la Chambre tout entière. Le système des commissions, qui garantit un examen des sujets plus détaillé et plus complet, permet également de réserver le temps (précieux) de la Chambre à la discussion des questions les plus importantes et d'éviter qu'elle se perde dans des détails de peu d'importance — et qu'ainsi elle perde de vue les questions politiques générales et les principes fondamentaux. Dans les Parlements modernes, dont l'activité augmente et les fonctions s'étendent, l'appel plus important aux commissions est attesté dans la quasi-totalité des Parlements du monde.

A l'heure actuelle, il y a deux types de commissions parlementaires en Inde, à savoir : *i)* les commissions *ad hoc* et *ii)* les commissions permanentes. Les commissions *ad hoc* sont créées par la Chambre ou par le Président, conjointement ou séparément, pour l'examen de questions particulières. Ces commissions *ad hoc* deviennent *functus officio* dès qu'elles ont achevé leur travail.

Les commissions permanentes sont périodiquement élues par la Chambre ou nommées par son Président et sont permanentes, par nature.

Au sein des commissions permanentes, il faut séparer les trois commissions financières — Commission des prévisions, Commission des comptes publics et Commission des

entreprises publiques — des 24 commissions de suivi ministériel (*Departmentally-related standing Committees*, DRSC), qui constituent un groupe distinct puisqu'elles surveillent sans relâche les dépenses et l'efficacité du Gouvernement. Chacune d'entre elles compte 45 membres, 30 nommés par le *Lok Sabha* et 15 par le *Rajya Sabha*.

Restructuration des DRSC

Au cours des dernières années, on a pu constater que l'étendue des compétences de certaines DRSC rendait difficile l'examen de tous les sujets retenus par elles et la publication des rapports y afférent. On a également constaté que le temps pris par certaines commissions pour examiner les projets de loi et publier leur rapport tendait à retarder leur lecture devant le Parlement. Eu égard à l'ensemble de ces éléments, une Commission mixte sur les conflits de compétence entre commissions (*Joint Parliamentary Committee on Jurisdictional Overlap between Parliamentary Committees*) a été mise en place. Dans son rapport, publié le 26 juillet 2001, la Commission a recommandé une réorganisation du système des DRSC.

Sur la base des recommandations de la Commission mixte, il a été décidé, lors d'un entretien du Président avec les présidents de groupes politiques (4 juillet 2004), de porter le nombre des DRSC de 17 à 24, pour un domaine de compétence global inchangé. La Commission du Règlement du *Lok Sabha*, au cours de sa première réunion tenu le 8 juillet 2004, a approuvé la proposition d'une augmentation du nombre de DRSC à vingt-quatre. Il a été décidé de réduire concomitamment le nombre des membres de ces commissions de 45 à 31 — soit 21 issus du *Lok Sabha* et 10 du *Rajya Sabha*, proposés par leurs Présidents respectifs. Le rapport de la Commission du Règlement a été déposé sur le Bureau du *Lok Sabha* le 20 juillet et, du fait de l'urgence à constituer les DRSC, adopté le même jour, par exception à la règle qui impose que le rapport de la Commission du Règlement soit déposé sept jours avant la date de son adoption. Le rapport correspondant de la Commission du Règlement du *Rajya Sabha* a également été déposé le 20 juillet 2004 et adopté le même jour.

En conséquence, une nouvelle directive 73A a été préparée par le Président et publiée au *Bulletin* (2^e partie) du 1^{er} septembre 2004. Elle dispose que chaque ministre intéressé doit, dans les six mois à venir, exposer devant la Chambre les modalités de mise en œuvre des recommandations figurant dans les rapports des DRSC du *Lok Sabha*, pour ce qui concerne son département. Par décision de la Commission du Règlement, la nouvelle directive a été rendue applicable aux rapports des DRSC du *Lok Sabha* présentés devant la Chambre, à compter du 14^e Lok Sabha.

Evaluation des résultats

Il entre dans les fonctions principales des DRSC d'examiner les demandes de crédit et les projets de loi présentés par les ministères relevant de leurs compétences respectives. Ces commissions examinent également les rapports annuels des ministères concernés ainsi que les documents-cadre de la politique nationale à long terme.

Du 8 avril 1993 au 31 décembre 2003, les 17 DRSC — avant la restructuration du système des DRSC — ont présenté 1 623 rapports devant le Parlement (soit 654 par les 6 DRSC du *Rajya Sabha* et 969 par les 11 DRSC du *Lok Sabha*). Ils se répartissent en 1 079 rapports sur des demandes de crédit, des projets de loi, des politiques publiques ou des rapports annuels ministériels et 544 rapports sur une politique sectorielle (*Action Taken Reports, ATR*).¹

Une analyse des politiques publiques sectorielles à la suite de recommandations faites par les 11 DRSC du *Lok Sabha* d'avril 1993 à décembre 2003 met en évidence les résultats suivants :

- nombre total de recommandations : 8 756 ;
- nombre total de recommandations acceptées par le Gouvernement : 4 680 (53,45 %).

Résumé

En Inde, le contrôle parlementaire de l'administration le plus efficace s'exerce à travers les trois commissions financières, les 24 commissions de suivi ministériel (DRSC) et quelques autres commissions parlementaires. Ces commissions sont dotées des pouvoirs propres à un examen détaillé des activités et des plans/programmes des ministères/directions et des institutions publiques sans, pour autant, s'immiscer dans leurs tâches quotidiennes. Par l'intermédiaire de ces commissions, l'administration entre en relation directe avec le Parlement.

Les observations et remarques de ces commissions suscitent l'attention des autorités, aussi bien que celle du public. Bien que les recommandations/suggestions de ces commissions puissent être ou ne pas être acceptées en totalité par le Gouvernement, il leur est porté une grande attention. Elles sont examinées au plus haut niveau et si les ministères n'estiment pas possible de suivre les recommandations des commissions, ils défendent devant les commissions les raisons de leur position. Le Gouvernement, avant qu'il ne décide finalement de signifier aux commissions les raisons pour lesquelles il n'apparaît pas possible de mettre en œuvre les suggestions, réexamine et évalue la pertinence des politiques ou des décisions qui ont suscité des observations critiques de la part des commissions. Ces commissions exercent donc une influence de deux manières. D'une part, leurs suggestions et critiques donnent des orientations utiles au Gouvernement pour la conduite présente et la formulation future des politiques et activités. D'autre part, le fait que les activités et résultats soient examinés par une instance parlementaire dissuade puissamment le Gouvernement de s'engager dans des dépenses somptuaires et un fonctionnement à vide. Tout ceci aide les commissions parlementaires à se concentrer sur l'essentiel et à effectuer un examen approfondi, dont l'objet n'est pas de remplacer le Gouvernement par le Parlement mais d'aiguillonner l'administration et de l'aider à faire naître la confiance en elle-même.

1. Voir tableaux annexés.

Rapports présentés par les DRSC du Lok Sabha (8.4.1993 – 31.12.2003)

Commission	Rapports					ATRs					Total général
Agriculture	51	5	2	10	68	49	–	–	8	57	125
Technologies de l'information*	33	8	–	31	72	32	–	1	19	52	124
Défense	12	3	–	14	29	11	–	–	8	19	48
Energie	41	6	–	18	65	36	–	–	16	52	117
Affaires étrangères	11	1	–	5	17	10	–	–	4	14	31
Finances	36	25	–	3	64	35	–	–	4	39	103
Alimentation, approvisionnements et distribution	24	4	–	7	35	22	–	–	6	28	63
Travail	27	23	–	4	54	24	–	–	3	27	81
Produits pétroliers et chimiques	31	2	1	21	55	27	–	–	24	51	106
Chemins de fer	10	1	–	17	28	10	–	4	11	25	53
Développement rural et urbain	45	9	1	9	64	40	–	1	13	54	118
TOTAL	321	87	4	139	551	296	–	6	116	418	969

Abréviations : ATRs pour *Action Taken Reports* (rapports sur une politique sectorielle), DG pour *Demands for Grants* (demandes de crédits), B pour *Bills* (projets de loi), P pour *Policies* (politiques) et AR/S pour *Annual Reports/Subjects* (rapports ministériels annuels).

Nombre et durée des réunions des DRSC du Lok Sabha (1993-2003)

Commission	Nombre et durée (en h) des réunions										
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998 ¹	1998-1999 ²	1999-2000 ³	2001 ⁴	2002	2003	Moyenne
Agriculture	38	30	12	33	7	30	22	24	23	24	24
	66	35	16	49	11	66	35	39	38	38	39
Technologies de l'information	23	31	25	46	08	40	39	60	54	35	36
	46	63	29	163	14	68	69	104	84	58	70
Défense	18	10	12	20	3	20	15	11	14	18	14
	30	19	22	36	5	49	33	19	39	39	29
Energie	55	48	23	39	10	36	31	34	21	23	32
	92	67	16	60	12	55	50	49	39	37	48
Affaires étrangères	30	21	32	15	6	24	28	25	16	16	21
	66	44	44	30	8	48	42	36	26	26	37

1. Le 11^e Lok Sabha a été dissous le 4.12.1997.

2. Le 12^e Lok Sabha a été dissous le 26.4.1999.

3. Jusqu'au 31 décembre 2000.

4. A partir du 1^{er} janvier 2001, les DRSC sont reconstituées le 1^{er} janvier de chaque année.

Commission	Nombre et durée (en h) des réunions										
	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998 ¹	1998-1999 ²	1999-2000 ³	2001 ⁴	2002	2003	Moyenne
Finances	24	19	24	28	16	36	27	30	23	26	25
	57	36	37	78	43	112	74	58	41	33	57
Alimentation, approvisionnements et distribution	27	13	20	12	2	26	15	14	10	12	15
	59	29	39	23	3	52	30	35	13	19	30
Travail	18	17	25	17	6	17	14	15	15	14	16
	36	33	52	35	8	38	22	26	24	23	30
Produits pétroliers et chimiques	42	25	23	18	7	25	36	37	39	25	28
	112	43	34	20	11	38	48	42	44	29	42
Chemins de fer	61	22	21	74	11	40	27	20	21	20	32
	75	28	34	125	19	78	45	31	31	39	50
Développement rural et urbain	50	35	41	54	15	48	27	29	24	31	35
	84	64	70	102	23	82	33	50	35	54	60
TOTAL	386	271	258	356	91	342	281	299	260	244	279
	723	461	393	721	157	686	481	489	414	395	492

M. Ian Harris, Président a remercié *M. Shri G.C. Malhotra* pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

M. Kasper Hahndiek (Afrique du sud) a souhaité savoir si les commissions entament un dialogue direct avec les départements ministériels ou si le contact s'établit par l'intermédiaire d'une demande formelle émanant de la Chambre. Il a, par ailleurs, demandé s'il existait des mécanismes de contrôle de l'exécution, par les ministères, des engagements pris.

M. Shri G. C. Malhotra a indiqué que les commissions permanentes entretenaient des relations directes avec les ministères, au niveau de leurs administrations respectives.

Pour ce qui concerne le respect des engagements pris, il est fait obligation au ministre d'apporter une réponse dans les trois mois suivant la présentation d'une observation ou d'une demande.

2. COMMUNICATION DE M. MARTIN CHUNGONG sur les activités récentes de l'Union interparlementaire

M. Martin Chungong a tout d'abord indiqué combien il était heureux de pouvoir venir présenter, comme à l'accoutumée, les activités de l'Union interparlementaire devant les membres de l'ASGP.

L'Union interparlementaire (UIP) a connu une activité intense depuis la dernière session (Mexico) et porte un intérêt sans cesse accru à une coopération étroite avec l'ASGP. A plusieurs occasions, celle-ci a apporté à l'UIP un soutien précieux — par exemple, dans le cadre de programmes de formation organisés au Canada et en Australie. L'UIP sait également gré au Président Ian Harris d'avoir bien voulu la représenter lors d'une Conférence au Vanuatu et d'avoir ainsi avoir accru sa visibilité dans cette région du monde.

En Afghanistan, l'UIP a été contactée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) afin de contribuer à la mise en place prochaine d'une Chambre élue. Une mission d'expertise de trois personnes y sera envoyée en octobre, avec le soutien de la Belgique, afin de préparer les élections de mai 2005.

En mai 2004, la conférence des présidents des Chambres des pays limitrophes de l'Iraq, qui s'est tenue en Jordanie, a affirmé son soutien à l'UIP pour aider à la transition démocratique dans ce pays. Des consultations sont en cours avec les Nations Unies, l'UIP étant naturellement prête à fournir un appui aux députés nouvellement élus.

En Guinée équatoriale, l'Union interparlementaire a assuré la maîtrise d'œuvre d'un programme de formation des députés nouvellement élus, financé par l'Union européenne.

L'UIP a également signé un accord avec l'Union européenne pour un projet d'appui au Parlement fédéral et à certains parlements régionaux au Nigéria, doté de 1,2 million d'euros de budget. Une équipe de projet est active à Abuja, composée de plusieurs experts.

L'UIP a animé, en juin 2004, un séminaire au Liban sur la question de la parité hommes-femmes, dans le cadre duquel les débats se sont révélés extrêmement intéressants. Dix-sept des dix neuf Parlements arabes y étaient représentés et le Barhein s'est montré très intéressé par la contribution de l'UIP au développement de la parité hommes-femmes.

La base de données sur les Parlements de l'Union a été récemment enrichie d'un module sur la surveillance des gouvernements par les Parlements. Les données collectées auprès des différents Parlements devraient pouvoir y figurer avant la fin de l'année.

L'UIP continue, par ailleurs, ses travaux sur la question de la protection des droits de l'homme. En juillet 2004, elle a publié un répertoire international actualisé des institutions parlementaires en charge des droits de l'homme.

En septembre 2004 doivent se tenir à Budapest une série de réunions préparatoires à la II^e Conférence internationale des présidents de Parlements prévue douze mois plus tard, en septembre 2005 à New York.

Une réflexion doit s'engager sur les conclusions du groupe Cardoso, selon lequel les Nations Unies devraient nouer des contacts directs avec les différents Parlements nationaux — alors même que, de toute évidence, c'est l'Union interparlementaire qui constitue le partenaire naturel des Nations Unies.

M. Martin Chungong, évoquant en conclusion les perspectives pour les mois à venir, a indiqué que l'UIP prévoit d'organiser une série de séminaires techniques début 2005 : sur la gestion de l'environnement et le développement durable à Paris, sur la liberté d'expression (mars 2005), sur les processus budgétaires en Amérique latine (mars 2005), sur le contrôle des services de sécurité (au printemps) et sur le rôle des Parlements en matière de réconciliation nationale (en Afrique, au second semestre).

3. COMMUNICATION DE M. YOGENDRA NARAIN (INDE) « Garantir l'éthique de comportement au Parlement indien »

M. Yogendra Narain (Inde) a présenté la communication suivante, intitulée « *Garantir l'éthique de comportement au Parlement indien* » :

Lors de la dernière réunion de l'ASGP, en avril 2004 à Mexico, j'avais présenté une communication sur les préoccupations éthiques au Parlement indien et les récents changements de la législation électorale. Ce document constituait une tentative de présentation générale des préoccupations relatives à la défense de la probité dans la vie publique, particulièrement parmi les membres des deux chambres du Parlement indien. Il a également tenté de présenter les circonstances dans lesquelles les commissions d'éthique des deux chambres, organes internes de contrôle de la conduite des élus, ont été mises en place et ont évolué. Au-delà, il présentait les changements récents de notre législation électorale destinés à rendre les élections plus libres et plus loyales. J'avais tout particulièrement mentionné une modification de notre Loi sur la représentation du Peuple (*Representation of the People Act*), imposant une déclaration de patrimoine aux élus, à leurs épouses, leurs fils et filles à charge. Une des dispositions de la loi permet au Président du Conseil des États ou au Président de la Chambre du Peuple, selon le cas, de fixer les règles de mise en œuvre de la disposition relative à la déclaration patrimoniale.

Depuis la conférence de Mexico, deux évolutions importantes sont intervenues, qu'il m'a semblé devoir partager avec vous. Ces évolutions, bien que liées l'une à l'autre, ont été l'adoption, de manière séparée : 1° du Règlement de la Commission d'éthique et 2° des règles relatives à la déclaration de patrimoine, en application de la Loi sur la représentation du Peuple (Conseil des États).

Règlement de la Commission d'éthique

La Commission d'éthique a été installée par le Président du Conseil des États par décision en date du 4 mars 1997, afin de contrôler la conduite éthique et morale des mem-

bres du Conseil et d'examiner les cas dont il était saisi, du fait de comportements inappropriés. Depuis sa mise en place en 1997, la Commission a travaillé selon les règles en usage à la Commission des privilèges, sous réserve des petits aménagements ou modifications faits par le Président du Conseil de temps en temps.

La Commission a présenté trois rapports, qui ont été adoptés par la Chambre. Le premier souligne la nécessité de réformes électorales et le rôle important des partis politiques en matière de probité dans la vie publique, en particulier parmi les élus du peuple. Il a également publié un Code de conduite à observer par les membres de la Chambre. Le deuxième rapport a présenté une série de recommandations relatives, *inter alia*, aux procédures de dépôt de plainte contre un élu, d'enquête et d'édiction de sanctions dans l'hypothèse où la plainte était avérée. Le troisième rappelle les observations de la Commission et ses résolutions sur la probité et la transparence dans le comportement des élus.

Sur le fondement des observations et recommandations exprimées dans ces rapports de la Commission d'éthique, des projets de règles pour la composition, les fonctions, les méthodes de travail, etc. de la Commission ont été examinés par la Commission du Règlement, sous la forme de son 9e rapport à la Chambre. Le rapport a été adopté par la Chambre le 20 juillet 2004. Le Règlement de la Commission d'éthique a été publié le même jour : la Commission d'éthique devient ainsi formellement un chapitre du Règlement des procédures et activités (*Rules of Procedure and Conduct of Business*) du Conseil des États.

Composition et fonctions

La Commission d'éthique compte dix membres, nommés par le Président du Conseil des États. L'un d'entre eux est désigné comme Président de la Commission par celle-ci. La Commission s'est vue assigner les fonctions suivantes :

- surveiller la conduite éthique et morale des élus ;
- préparer un Code de conduite des élus et proposer, de temps en temps, des amendements ou des adjonctions au Code, sous forme de rapports à la Chambre ;
- examiner les cas de violation alléguée du Code de conduite par les élus, ainsi que les autres cas allégués de comportement inapproprié des élus sur le plan éthique ;
- conseiller les élus, de temps en temps, sur des questions liées aux règles éthiques, *suo motu* ou sur le fondement de demandes spécifiques.

Il est évident que la Commission a un mandat large pour surveiller le comportement éthique et moral des membres du Conseil des États. Les règles ne définissent pas la « conduite éthique et morale » des élus : elles visent, en revanche, à garantir que la conduite des élus ne soit pas de nature à porter atteinte à l'image et à la dignité du Parlement dans l'estime publique ou qu'elle soit celle attendue de représentants du peuple.

Afin de garantir ces principes de comportement des élus, l'une des fonctions principales de la Commission consiste à vérifier que leur conduite est conforme à l'esprit du Code de conduite qui leur est destiné. Les manquements allégués au Code par les élus ou tout

autre comportement inapproprié sont portés à la connaissance de la Commission et doivent faire l'objet d'un examen par celle-ci.

Les membres du Parlement ne doivent pas donner l'impression d'utiliser leur mandat afin de poursuivre leurs propres intérêts ou ceux de leur épouse ou enfants. Afin d'assurer la transparence dans ce domaine, des dispositions relatives à la déclaration de leur patrimoine, ainsi que celui de leur épouse et de leurs fils et filles à charge ont été incluses dans les règles relatives à la Commission d'éthique. Celles-ci disposent que ces déclarations doivent être faites par les membres selon les formes et le format figurant aux dispositions du chapitre 75 A de la Loi sur la représentation du Peuple (2002).

Registre des intérêts des parlementaires

Selon le Règlement, il est aussi demandé à chaque élu de déclarer les intérêts pécuniaires personnels, directs ou indirects, qu'il pourrait avoir dans un domaine faisant l'objet d'un examen par le Conseil des États ou l'une quelconque de ses commissions. Ces intérêts doivent figurer dans un « Registre des intérêts des parlementaires » et les informations portées au Registre peuvent être rendues publiques, selon une procédure fixée par la Commission.

Procédure de dépôt de plainte

Tout citoyen peut préférer déposer une plainte devant la Commission, dans un écrit dénonçant un comportement supposé inapproprié, une violation du Code de conduite par un élu ou une information prétendument inexacte relative aux intérêts d'un parlementaire. Au-delà, la Commission peut se saisir de ces questions *suo moto* ou des parlementaires eux-mêmes peuvent porter de tels cas devant la Commission. Afin d'éviter des plaintes fantaisistes, il est prévu dans les textes que la plainte doit être exposée en des termes modérés et que le plaignant doit décliner son identité auprès de la Commission. Ce dernier doit également présenter des éléments, documentaires ou autres, à l'appui de ses affirmations. La Commission ne divulgue pas le nom du plaignant, si cela lui est demandé et si cette demande est acceptée par la Commission en raison de motifs convaincants. Les autres précautions qui sont prises, dans cette perspective, sont que les plaintes reposant sur de simples comptes rendus de presse dépourvus de toute substance ne doivent pas être examinées, pas plus que les questions *sub judice* ne doivent être évoquées.

Procédure d'enquête

Si une plainte est considérée comme sérieuse, la Commission peut se saisir du dossier dans le cadre d'une enquête préliminaire, à l'issue de laquelle le dossier peut être classé sans suite si la Commission l'estime irrecevable. Si elle l'estime recevable, le dossier doit faire l'objet d'un examen plus approfondi et d'un rapport. Si une plainte se révèle sans fondement, vexatoire ou de mauvaise foi, elle peut être constitutive d'atteinte aux privilèges du Parlement. La Commission a été autorisée à définir des règles détaillées, visant à donner pleinement effet à ses attributions. La Commission a le droit de requérir

la présence de personnes, afin qu'on lui remette des documents ou des enregistrements — si cette remise était considérée comme pertinente et nécessaire.

Sanctions

Si, après enquête de la Commission, les preuves sont là pour étayer les accusations, la Commission peut soumettre un rapport à la Chambre, proposant l'infliction de sanctions à l' élu fautif. La Commission peut suggérer l'une quelconque des sanctions suivantes, s'il est démontré que l' élu s'est comporté de manière contraire à l'éthique, qu'il y a eu un autre comportement fautif ou que l' élu a contrevenu au Code ou au Règlement de la Commission. L' élu peut être censuré, réprimandé ou exclu pour une courte période de la Chambre ou des commissions. En outre, il peut faire l'objet de toute autre sanction jugée appropriée par la Commission, au regard des faits reprochés. Ces sanctions ne peuvent être infligées qu'avec l'accord de la Chambre.

Règlement sur les élus au *Rajya Sabha* : déclaration de patrimoine (2004)

Une autre évolution depuis notre dernière réunion tient au fait que le *Règlement sur les élus au Rajya Sabha : déclaration de patrimoine* est devenu applicable le 5 août 2004. Ses dispositions ont été placées par le Président du Conseil des Etats au paragraphe (3) du chapitre 75 A de la Loi sur la représentation du Peuple de 2002 (3^e Amendement). Elles ont été publiées à l'Officiel le 5 août 2004, pour l'information du public et dans le *Bulletin* du Conseil, pour l'information de ses membres.

Ces dispositions, cela doit être noté, ont été reliées au Règlement de la Commission d'éthique — *cf.* article 292 du Code de procédure, qui mentionne également l'exigence d'une déclaration de patrimoine par les élus.

L'article 3 du *Règlement sur les élus au Rajya Sabha : déclaration de patrimoine* (2004) dispose que tout membre élu du Conseil doit transmettre les informations suivantes au Président du *Rajya Sabha*, dans les 90 jours qui suivent sa prestation de serment :

- les biens mobiliers et immobiliers dont lui-même, son épouse et ses enfants à charge sont, ensemble ou séparément, les propriétaires ou les usufruitiers ;
- ses engagements au sein de toute institution financière publique ;
- ses engagements au sein du Gouvernement fédéral ou de gouvernements fédérés.

En outre, chaque élu doit également notifier les changements intervenus dans l'information ci-dessus, dans les 90 jours de leur survenue. Toutes ces informations sont inscrites dans un registre tenu par le Secrétaire général et dont le contenu ne peut être divulgué à quiconque sans l'accord écrit du Président du Conseil.

Les cas de violation de ces règles doivent être portés à la connaissance du Président du Conseil, sous forme d'une plainte écrite, par tout membre du Parlement ou citoyen indien. La plainte doit être étayée par la copie des éléments documentaires, s'ils existent. Le plaignant établira une déclaration sur l'honneur (*affidavit*), attestant que la plainte

n'est ni fausse, ni dépourvue de fondement, ni vexatoire et qu'elle est faite de bonne foi.

La plainte ne sera pas instruite si elle n'entre pas dans le cadre fixé par les textes. Si elle y entre, elle sera transmise à l'élu incriminé, afin qu'il puisse faire part de ses commentaires. Une fois ceux-ci examinés, le Président peut soit rejeter la plainte, soit la transmettre à la Commission des privilèges du Conseil pour enquête et rapport. Si cette commission ne met en évidence aucune violation délibérée des textes, l'affaire est close. Dans le cas contraire, les investigations de la Commission sont présentées devant le Conseil, sous forme d'un rapport, pour décision sur les recommandations y figurant.

Le Parlement indien s'est ainsi doté d'outils supplémentaires, à la disposition du public et du Conseil, permettant de conserver un regard attentif sur les élus, du point de vue de leur patrimoine et afin de surveiller leur conduite.

Annexe **Code de conduite des membres du *Rajya Sabha***

Les membres du *Rajya Sabha* reconnaissent leur responsabilité dans le maintien de la confiance publique dont ils sont les dépositaires et doivent œuvrer diligemment à effectuer leur mandat dans l'intérêt général de la population. Ils doivent respecter la Constitution, la Loi, les institutions parlementaires et, par-dessus tout, la population. Ils doivent continûment s'efforcer de traduire dans la réalité les idéaux figurant dans le Préambule de la Constitution. Les principes qu'ils doivent respecter dans leurs activités sont les suivants :

- v. Les membres ne doivent rien entreprendre qui jette le discrédit sur le Parlement et porte atteinte à leur crédibilité.
- vi. Les membres doivent utiliser leur position d'élu afin d'améliorer le bien-être général de la population.
- vii. Dans leurs activités, si les membres constatent un conflit entre leurs intérêts personnels et la confiance publique dont ils sont les dépositaires, ils doivent résoudre ce conflit d'une manière telle que leurs intérêts privés demeurent subordonnés aux obligations inhérentes à leur responsabilité publique.
- viii. Les membres doivent s'assurer que leurs intérêts financiers personnels, ainsi que ceux des membres de leur proche famille, n'entrent pas en conflit avec l'intérêt public. Si un tel conflit survenait, ils doivent essayer de le résoudre d'une manière telle que l'intérêt public ne soit pas lésé.
- ix. Les membres ne doivent accepter aucun appointement, aucune rémunération ou aucun bénéfice pour un vote qu'ils auraient exprimé ou refusé à la Chambre, pour le dépôt d'une proposition de loi, pour le dépôt d'une motion ou l'abandon du dépôt d'une motion, pour le dépôt d'une question ou l'absence de dépôt d'une telle question ou encore pour la participation aux débats en séance publique ou en commission.

- x. Les membres ne doivent pas accepter un cadeau qui pourrait porter atteinte à l'exercice honnête et impartial de leurs responsabilités officielles. Ils peuvent néanmoins accepter des cadeaux fortuits ou des souvenirs de faible valeur et l'hospitalité coutumière.
- xi. Les membres exerçant des responsabilités dans des institutions publiques doivent utiliser l'argent public d'une manière conforme au bien public.
- xii. Si des membres tombent en possession d'informations confidentielles en raison de leur qualité d'élus au Parlement ou de membres de commissions parlementaires, ils ne doivent pas divulguer ces informations afin de servir leurs propres intérêts.
- xiii. Les membres doivent s'abstenir de donner des attestations à des personnes et institutions qu'ils ne connaissent pas personnellement et qui ne reposent pas sur des faits avérés.
- xiv. Les membres doivent s'abstenir de soutenir des causes qu'ils ne connaissent pas ou peu.
- xv. Les membres ne doivent pas abuser des facilités et équipements mis à leur disposition.
- xvi. Les membres ne doivent pas se montrer irrespectueux d'une quelconque religion et doivent travailler au progrès des valeurs laïques.
- xvii. Les membres doivent constamment garder à l'esprit la liste des obligations fondamentales figurant au IV-A de la Constitution.
- xviii. Les membres doivent conserver, dans la vie publique, un haut niveau de moralité, de dignité, de décence et de valeurs.

M. Ian Harris, Président, *a remercié M. Yogendra Narain pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.*

M. Anders Forsberg (Suède) a souhaité savoir comment la Commission d'éthique travaille au quotidien et connaître les modalités selon lesquelles elle est susceptible d'être saisie.

M. Roger Sands (Royaume Uni) a fait part à ses collègues des développements les plus récents intervenus sur cette question au Royaume-Uni. Celui-ci s'est récemment doté d'une Commission d'éthique indépendante, présidée par le plus prélat d'Angleterre.

Au Royaume Uni, la problématique globale s'est progressivement déplacée de la question de la conciliation des responsabilités publiques et des intérêts privés des députés vers celle d'un usage éventuellement abusif des facilités offertes aux élus.

Le Parlement britannique a été confronté à deux affaires de cette nature depuis un an.

Le premier cas est celui d'un député qui avait demandé des indemnités supplémentaires, destinées à financer une résidence dont il a ensuite été démontré qu'elle ne lui appartenait pas et qu'il n'y résidait qu'exceptionnellement. L'élus fautif a dû rembourser les aides indûment perçues.

Dans le deuxième cas, il s'est agi d'une plainte déposée contre un député éminent, M. Duncan Smith, alors chef de l'opposition. Il était allégué que son épouse, officielle-

ment rémunérée comme sa collaboratrice — ce qui était parfaitement licite — n'avait en fait aucune activité. L' élu a dû démissionner et a été remplacé. La Commission l'a, en définitive, innocenté.

Il faut également mentionner qu'une plainte de même nature a été déposée contre le Président de la Chambre, du même chef d'emploi fictif de son épouse. L'affaire est, dans ce cas, restée sans suite, le journaliste n'ayant aucune preuve concrète à apporter à l'appui de ses dires.

Afin d'assurer une complète transparence sur cette question des indemnités des parlementaires, une nouvelle loi sur la liberté d'information est actuellement en préparation, qui permettra notamment de publier le montant des sommes versées à chacun des élus.

M. Periowsamy Ram (Singapour) a posé plusieurs questions à M. Yogendra Narain : si la Commission estime que les faits sont constitutifs d'un délit pénal, l'affaire est-elle renvoyée à la justice ? Dans ce cas, l'identité du plaignant reste-t-elle protégée ou est-elle révélée ? Si des membres de la famille de l' élu sont également impliqués, la Commission dispose-t-elle de moyens de sanctions à leur égard ? En matière d'acceptation de cadeaux, quelles est la limite reconnue comme « acceptable » et si un élu souhaite garder un présent de valeur, a-t-il la possibilité de le conserver – le cas échéant, en s'acquittant d'un droit ?

Mme Madeleine Nirere (Rwanda) a demandé si la véracité des informations communiquées et relatives au patrimoine était contrôlée et si les députés peuvent se porter candidat dans le cadre d'appels d'offre publics. Elle a également souhaité avoir des précisions sur la forme prise par les règles de conduite que doivent suivre les députés — notamment, si celles-ci étaient incluses dans le Règlement de la Chambre.

M. K.E. K. Tachie (Ghana) s'est demandé si la divulgation du patrimoine d'un élu, fût-elle justifiable par un louable souci de transparence, ne portait pas une atteinte excessive aux droits de l'intéressé en tant qu'individu et a souhaité des précisions sur la procédure suivie devant la Commission.

M. Kasper Hahndiek (Afrique du Sud) a indiqué qu'il existait également en Afrique du Sud un code de conduite des parlementaires, commun aux deux Chambres. Une partie de la déclaration patrimoniale des élus est rendue publique, l'autre reste confidentielle.

Dans l'hypothèse où une plainte est déposée contre un député, un dialogue s'engage entre l'intéressé et l'administration, qui débouche ensuite sur le choix de la procédure la plus adaptée.

Mme Marie-José Boucher Camara (Sénégal) s'est demandée ce qu'il advenait, en définitive, de l'immunité parlementaire dans un cadre aussi rigoureux. Elle a rappelé qu'en Afrique notamment le député jouait un rôle social important et que, par exemple, une partie importante de son indemnité d' élu était en pratique reversée aux militants.

M. Yogendra Narain, répondant aux différents intervenants, a apporté les précisions suivantes :

- pour ce qui concerne l'activité quotidienne de la Commission, le secrétariat du *Rajya Sabha* détache plusieurs fonctionnaires auprès d'elle, qui sont habilités à engager une enquête si nécessaire ;
- la saisine de la Commission s'effectue par le dépôt d'une plainte, lequel peut être effectué par tout citoyen ;
- outre la Commission d'éthique, est envisagée la création d'un Commissaire aux plaintes publiques, notamment autorisé à instruire des plaintes présentées contre des fonctionnaires publics ;
- l'indépendance de la Commission est garantie par la présence, en son sein, de deux personnalités indépendantes du monde politique ;
- le Commissaire aux plaintes publiques est appelé à traiter l'ensemble des plaintes déposées — notamment, celles mettant en cause un fonctionnaire public ;
- si l'instruction révèle la présence d'infractions qualifiées pénalement, la Commission peut transmettre le dossier à la police — mais les textes ne sont pas explicites sur ce point ;
- aucune sanction n'est possible contre les membres de la famille, bénéficiaires ou complices des agissements d'un élu indélicat ;
- la déclaration de patrimoine doit être obligatoirement remplie par toute personne se présentant à l'élection ;
- les élus ont le droit de se porter candidat dans le cadre d'appels d'offre publics, sous réserve d'avoir auparavant déclaré leurs intérêts ;
- la publication de données relatives au patrimoine et aux intérêts des parlementaires ne constitue pas une atteinte aux droits des intéressés, puisqu'elle résulte d'une exigence posée par un arrêt de la Cour suprême d'Inde elle-même ;
- une plainte manifestement infondée peut revenir devant la Commission, afin, le cas échéant, de se retourner contre le plaignant fautif.

4. PRESENTATION PAR M. OSCAR YABES (PHILIPPINES) de l'organisation de la session de Manille (3-8 avril 2005)

M. Oscar Yabes (Philippines) indiqué que les Philippines se réjouissaient d'accueillir la 112^e session de l'Union interparlementaire à Manille, du 3 au 8 avril prochain.

Un Comité d'organisation est à l'œuvre depuis plusieurs mois déjà.

L'assemblée de l'Union interparlementaire se tiendra au Palais des Congrès, l'hébergement des congressistes étant assuré dans des hôtels avoisinants.

L'ouverture officielle est prévue au Centre culturel le 3 avril, un dîner de gala à l'invitation du Président du Sénat aura lieu le lendemain, une réception au Palais présidentiel sera organisée le 5 avril et le 6 avril sera réservé à une soirée culturelle.

M. Oscar Yabes a conclu sa présentation en donnant rendez-vous à l'ensemble des participants dans quelques mois à Manille.

5. QUESTIONS ADMINISTRATIVES : NOUVEAUX MEMBRES

M. Ian Harris, Président, a présenté un nouveau membre dont la candidature a été approuvée par le Comité exécutif :

- M. Artemio A. Adasa, secrétaire général adjoint de la Chambre des représentants des Philippines (en remplacement de M. Rafael de Guzman)

Cette candidature ne posant pas de problèmes particuliers, M. Ian Harris a proposé qu'elle soit acceptée en qualité de membre de l'ASGP.

Il en est ainsi décidé.

6. ADOPTION DU PROJET DE BUDGET DE L'ASSOCIATION POUR 2005

M. Ian Harris, Président a présenté le projet de budget de l'Association pour 2005, tel qu'approuvé par le Comité exécutif.

Le projet de budget pour 2005 est adopté.

7. ADOPTION DU PROJET D'ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SESSION (MANILLE, 3-8 AVRIL 2005)

M. Ian Harris, Président a présenté le projet d'ordre du jour de la prochaine session (Manille, 3-8 avril 2005), tel qu'approuvé par le Comité exécutif.

1. Communication de M. Surya Kiran Gurung, Secrétaire général du Parlement du Népal : « Le rôle du Parlement et des institutions démocratiques en situation de conflit armé : l'expérience du Népal »
2. Communication de M. Roger Sands, Secrétaire général de la Chambre des Communes du Royaume-Uni : « Le procès parlementaire en destitution : la situation au Royaume-Uni »
3. Communication de M. Ian Harris, Secrétaire général de la Chambre des Représentants d'Australie : « *Votez pour moi* : une émission de télé-réalité »
4. Sujets éventuels de débat général :
 - La formation du personnel parlementaire (M. Ian Harris, Secrétaire général de la Chambre des Représentants d'Australie) ;
 - La coopération interparlementaire à l'échelon des espaces géopolitiques (M. Anders Forsberg, Secrétaire général du Riksdagen de Suède) ;
5. Discussion sur des thèmes supplémentaires (sélectionnés par le Comité exécutif à la session de printemps)
6. Election à deux postes vacants du Comité exécutif (en remplacement de Mme Emma Lirio Reyes, Philippines et de M. Prosper Vokouma, Burkina Faso, dont les mandats arrivent à leur terme)

7. Questions administratives et financières
8. Nouveaux sujets de discussion et ordre du jour prévisionnel pour la session de Genève (automne 2005)
9. Présentation de M. Samuel Waweru Ndindiri, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Kenya, sur l'organisation de la session de Nairobi.

Le projet d'ordre du jour est adopté.

8. CLOTURE DE LA SESSION

M. Ian Harris, Président a remercié l'ensemble des participants aux réunions, les membres du secrétariat anglais et français et les interprètes et donné rendez-vous à chacun à la prochaine session, à Manille.

LA SEANCE EST LEVEE A 12H30.