

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DES PARLEMENTS

SESSION DE MEXICO

19 – 23 AVRIL 2004

*Compte rendu
des séances plénières*



MEMBRES PRÉSENTS

M. Artan Banushi	Albania
Dr Hafnaoui Amrani	Algeria
M. Abderrachid Tabi	Algeria
M. Valenti Marti Castanyer	Andorra
M. Juan Hector Estrada	Argentina
M. Ian Harris	Australia
Dr Georg Posch	Austria
M. Khondker Fazlur Rahman	Bangladesh
M. Georges Brion	Belgium
M. René Sounon Koto	Benin
M. Vedran Hadzovik	Bosnia & Herzegovina
M. Ognyan Avramov	Bulgaria
M. Prosper Vokouma	Burkina Faso
M. Samson Ename Ename	Cameroon
M. Carlos Hoffmann Contreras	Chile
M. Brissi Lucas Guehi	Cote d'Ivoire
M. Josip Sesar	Croatia
M. Constantinos Christoforou	Cyprus
M. Peter Kynstetr	Czech Republic
M. Paval Pelant	Czech Republic
M. Gilberto Vaca Garcia	Ecuador
M. Heike Sibul	Estonia
M. Asnake Tadesse	Ethiopia
M. Seppo Tiitinen	Finland
M. Jean Claude Bécane	France
Mme Hélène Ponceau	France
Mme Marie-Françoise Pucetti	Gabon
M. Felix Owansango Daecken	Gabon
M. Wolfgang Zeh	Germany
M. Kenneth E.K. Tachie	Ghana
M. Mohamed Salifou Toure	Guinea (Republic of)
M. G.C. Malhotra	India
Dr Yogendra Narain	India
M. Daisal Djamal	Indonesia
M. Arie Hahn	Israel
M. Patrick Gichohi	Kenya
M. Samuel Wawera Ndindiri	Kenya
M. Sheridah Al-Mosharji	Kuwait
M. Adnan Daher	Lebanon
M. M G Maluke	Lesotho
M. Mamadou Santara	Mali
M. Jorge Valdes Aguilera	Mexico
Mme Patricia Flores Elizondo	Mexico
M. Namsrajav Luvsanjav	Mongolia
M. Abdel Jalil Zerhouni	Morocco

M. Carlos Manuel	Mozambique
M. Moses Ndjarakana	Namibia
Mme Panduleni Shimitwikeni	Namibia
M. Moussa Moutari	Niger
M. Oluyemi Ogunyomi	Nigeria
M. Hans Brattesta	Norway
M. Mahmood Salim Mahmood	Pakistan
M. Shahid Iqbal	Pakistan
Mme Halima Ahmed	Parliament of the ECOWAS
M. Vladimir Aksionov	Parliamentary Assembly of the Union of Belarus and the Russian Federation
Mme Emma Lirio Reyes	Philippines
M. Oscar Yabes	Philippines
M. Adam Witalec	Poland
M. Constantin Sava	Romania
Mme Cecilia Paduroiu	Romania
M. Alexander Lotorev	Russian Federation
M. Petr Tkachenko	Russian Federation
M. Anicet Habarurema	Rwanda
M. Fidele Rwigamba	Rwanda
M. Francisco Silva	Sao Tome & Principe
Mme Marie-Josée Boucher-Camara	Senegal
M. P.O. Ram	Singapore
M. Manuel Cavero-Gomez	Spain
M. Ibrahim Mohamed Ibrahim	Sudan
M. Anders Forsberg	Sweden
M. Hans Peter Gerschwiler	Switzerland
M. Pitoon Pumhiran	Thailand
M. Montree Rupsuwan	Thailand
M. Chinda Chareonpun	Thailand
M. Mykola Mishchenko	Ukraine
M. Michael Pownall	United Kingdom
M. George Cubie	United Kingdom
M. Mario Farachio	Uruguay
M. Horatio Catalurda	Uruguay
Mme Margarita Reyes Galvan	Uruguay
M. Eustoquio Contreras	Venezuela
Mme Doris Katai Katebe Mwinga	Zambia
Ms Helen Dingani	Zimbabwe

REMPLEÇANTS

M. José Antonio (for M. Diogo De Jesus)	Angola
M. Marc Van der Hulst (for M. Robert Myttenaere)	Belgium
Mme Marie-Andrée Lajoie (for Mme Audrey O'Brien)	Canada
Dr Heather Lank (for M. Paul Belisle)	Canada
M. Sten Ramstedt (M. M. Julian Priestley)	European Parliament
Mme Corinne Luquiens (for M. Yves Michel)	France
Ms Cait Hayes (for M. Kieran Coughlan)	Ireland
Mme Maria Valeria Agostini (for M. Antonio Malaschini)	Italy
M. Tsuneo Sedo (for M. Yoshinori Komazaki)	Japan
M. Choong Suk Kong (for M. Yong-Sik Kang)	Korea (Republic of)
M. Henk Bakker (for M. Willem H De Beaufort)	Netherlands
M. Bob Bunch (for M. David McGee)	New Zealand
Atty Arlene Dada-Arnaldo (for M. Roberto Nazareno)	Philippines
M. Wieslaw Staskiewicz (for M. K Czeszjeko-Sochacki)	Poland
M. Joao Viegas Vilhete D'Abreu (for Mme Isabel Corte-Real)	Portugal
M. Olexander Fedrytskyi (for M. Velentyn Zaichuk)	Ukraine
M. Tom Duncan (for M. Charles Johnson)	USA

OBSERVATEURS

M. Yaba Pedro Alberto	Angola
M. Gleb Bedritsky	Belarus
M. Keorapetse Boepetswe	Botswana
M. Jiri Krbec	Czech Republic
M. Haris Karabarbounis	Greece
Mme I Gusti Ayu Darsini	Indonesia
Mme Ruth Kaplan	Israel
Ms Luisa Accarino	Italy
M. Yuraka Nikaido	Japan
M. Fayez Al-Shawabkeh	Jordan
M. Il Kwon Kim	Korea (Republic of)
Mme Isabelle Barra	Luxembourg
M. Said Mokadem	Maghreb Consultative Council
M. Vergard Benjamin	Mexico
M. Arturo Garita	Mexico
M. Yadamsuren Bold-Erdene	Mongolia
M. Paul Mupengue	Mozambique
Mme Rahila Ahmadu	Nigeria
Mss Corazon Alano	Philippines
M. Andrzej Januszewski	Poland
Ms Adriana Badea	Romania
Ms Cristina Dumitrescu	Romania
Mme Irana Nistor	Romania

Mme Cristina Sever	Romania
Ms Lulu Matyolo	South Africa
M. Dhammika Kitulgoda	Sri Lanka
M. Jovan Pejkovski	The FYR of Macedonia
Mme Anita Ognjanovska	The FYR of Macedonia
Mme Samonrutai Aksornmat	Thailand
M. Pakpoom Mingmitr	Thailand
M. Rauf Bozkurt	Turkey
M. Emmanuel Bakwege	Uganda
M. Vyacheslav Lokshyn	Ukraine
M. Nguyen Sy Dzung	Vietnam

EXCUSÉS

M. Diogo De Jesus	Angola
M. Robert Myttenaere	Belgium
Mme Audrey O'Brien	Canada
M. Julian Priestley	European Parliament
Mme Mary Chapman	Fiji
M. Yves Michel	France
M. Xavier Roques	France
M. Dirk Brouer	Germany
M. Kieran Coughlan	Ireland
M. Antonio Malaschini	Italy
M. Francesco Posteraro	Italy
M. Yoshihiro Komazaki	Japan
M. Makoto Onizuka	Japan
M. Yong-Sik Kang	Korea (Republic of)
M. Claude Frieseisen	Luxembourg
Mme Valérie Viora-Puyo	Monaco
M. Willem Hendrik De Beaufort	Netherlands
M. David McGee	New Zealand
M. Roberto Nazareno	Philippines
M. Rafael De Guzman	Philippines
M. Krzysztof Czeszejko-Sochacki	Poland
Mme Jozica Veliscek	Slovenia
M. Christoph Lanz	Switzerland
M. Valentyn Zaichuk	Ukraine
M. Charles Johnson	USA
M. Colin Cameron	Western European Union

SOMMAIRE

PREMIÈRE SÉANCE – Lundi 19 avril (après-midi)

1. Adoption de l'ordre du jour	9
2. Questions administratives : nouveaux membres.....	11
3. Souhails de bienvenue de M. Jorge Valdés Aguilera, Secrétaire général chargé des services administratifs du Sénat du Mexique	11
4. Présentation du système parlementaire mexicain par M. Arturo Garita Alonso, Secrétaire général des services parlementaires du Sénat et Mme Patricia Florès Elizondo, Secrétaire général des services administratifs de la Chambre des députés	12

DEUXIÈME SÉANCE – Mardi 20 avril (matin)

1. Exposé de M. Martin Chungong (UIP), sur les activités récentes de l'UIP	33
2. Questions administratives : nouveaux membres.....	38
3. Débat général : le partenariat entre hommes et femmes dans les services parlementaires	38

TROISIÈME SÉANCE – Mardi 20 avril (après-midi)

1. Débat général : les relations entre le Parlement et la société civile.....	55
-------------------------------------------------------------------------------	----

QUATRIÈME SÉANCE – Jeudi 22 avril (matin)

1. Communication de M. G.C. Malhotra (Inde) : « Limitation des possibilités de changement de groupe politique : son impact sur la stabilité du Gouvernement » ...	81
2. Communication de M. Hafnaoui Amrani (Algérie) : « Les devoirs d'un Secrétaire général dans un pays confronté à des événements naturels comme des tremblements de terre.....	94
3. Communication de Mme Halami Ahmed : « Le Parlement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest »	99

CINQUIÈME SÉANCE – Jeudi 22 avril (après-midi)

1. Communication de M. Ian Harris (Australie), Président de l'ASGP : « Le Parlement des oiseaux »..... 103

SIXIÈME SÉANCE – Vendredi 23 avril (matin)

1. Questions administratives : nouveaux membres..... 111
2. Communication de M. Yogendra Narain (Inde) : « Les questions éthiques au Parlement indien : changements récents de la législation électorale »..... 111
3. Modification du Règlement de l'Association 115
4. Honorariat de M. Franck Boulin, ancien co-secrétaire de l'Association..... 117
5. Projet d'ordre du jour de la prochaine session (Genève, automne 2004)..... 117
6. Clôture de la réunion..... 118

PREMIERE SEANCE

19 avril 2004, 14h30

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 14H30.

M. Ian Harris, Président a souhaité la bienvenue à l'ensemble des participants aux travaux de l'ASGP, dans le cadre de la 110^e Assemblée de l'Union interparlementaire.

Il a ensuite tenu à remercier très chaleureusement l'équipe de collaborateurs mis à la disposition par le Parlement mexicain, ainsi que le personnel de l'Union interparlementaire : dans des délais extrêmement brefs, ceux-ci ont fait un excellent travail et fait preuve d'une grande générosité et d'une grande efficacité, dont les membres de l'ASGP sont extrêmement reconnaissants.

Il a indiqué que l'élection visant à pourvoir les trois postes vacants ou créés au Comité exécutif aura lieu jeudi 22 avril 2004 prochain, les candidatures devant être reçues par le Bureau ce jour avant 11 heures.

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 :

Lundi 19 avril (après-midi)

- 13h30** Réunion du comité exécutif
- 14h30** Ouverture de la session
- Ordre du jour de la conférence
- Nouveaux membres
- Souhais de bienvenue de M. Jorge Valdés Aguilera, Secrétaire général chargé des services administratifs du Sénat du Mexique
- Présentation du système parlementaire mexicain par M. Arturo Garita Alonso, Secrétaire général des services parlementaires du Sénat et Mme Patricia Florès Elizondo, Secrétaire général des services administratifs de la Chambre des députés

Mardi 20 avril (matin)

- 9h00** Réunion du comité exécutif
- 10h00** Exposé de M. Martin Chungong (UIP), sur les activités récentes de l'UIP

- 11h30** Débat général sur le partenariat entre hommes et femmes dans les services parlementaires
Conduite du débat : Mme Hélène Ponceau, Secrétaire général de la Questure du Sénat (France)

Mardi 20 avril (après-midi)

- 15h00** Débat général sur les relations entre le Parlement et la société civile
1re partie. Conduite du débat : M. Prosper Vokouma, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Burkina Faso
2ème partie. Conduite du débat : M. Anders Forsberg, Secrétaire général du Riksdagen (Suède)

Mercredi 21 avril

Visite du Parlement mexicain et déjeuner organisés par le Sénat

Jeudi 22 avril (matin)

- 9h00** Réunion du comité exécutif.
10h00 Communication de M. G.C. Malhotra, Secrétaire général du Lok Sabha (Inde) sur la « limitation des possibilités de changement de groupe politique : son impact sur la stabilité du Gouvernement »
11h00 *Heure limite de dépôt des candidatures pour les élections destinées à pourvoir le poste devenu vacant et deux nouveaux postes au comité exécutif*
Communication de M. Hafnaoui Amrani, Secrétaire général du Conseil de la Nation (Algérie) sur les devoirs d'un Secrétaire général dans un pays confronté à des événements naturels comme des tremblements de terre
Communication de Mme Halami Ahmed, Secrétaire général du Parlement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest sur le Parlement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

Jeudi 22 avril (après-midi)

- 15h00** Communication de M. Ian Harris, Président de l'ASGP, Secrétaire général de la Chambre des Représentants (Australie) sur le Parlement des oiseaux
v. 16h00 Elections destinées à pourvoir les postes au comité exécutif

Vendredi 23 avril (matin)

- 09h00** Réunion du comité exécutif.
10h00 Communication de M. Yogendra Narain, Secrétaire général du Rajya Sabha (Inde) sur les questions éthiques au Parlement indien : changements récents de la législation électorale.
Eventuellement, discussion de sujets supplémentaires (approuvés par le comité exécutif à Mexico).
Nouveaux membres.
Questions administratives et financières.
Examen du projet d'ordre du jour de la prochaine réunion (Genève, automne 2004).

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. Khondker Fazlur Rahman, Secrétaire du Parlement du Bangladesh (en remplacement de M. Kazi Rakibuddin Ahmad) ;
- M. Josip Sesar, Secrétaire général du Parlement de Croatie (en remplacement de Mme Danica Orcic) ;
- M. Jarmo Vuorinen, Secrétaire général adjoint du Parlement de Finlande (en remplacement de M. Jouni Vainio) ;
- M. Abdel Jalil Zerhouni, Secrétaire général de la Chambre des Représentants du Maroc (en remplacement de M. Mohamed Rachid Idrissi Kaitouni) ;
- M. Mihai Unghianu, Secrétaire général de la Chambre des députés de Roumanie (en remplacement de M. Cristian Ionescu) ;
- Mme Cecilia Paduroiu, Secrétaire général adjoint de la Chambre des députés de Roumanie (en remplacement de M. Gheorghe Stan) ;
- M. P.O. Ram, Secrétaire Général du Parlement de Singapour (ce pays adhère à l'ASGP pour la première fois).

Les candidatures sont approuvées.

3. Souhais de bienvenue de M. Jorge Valdés Aguilera, Secrétaire général chargé des services administratifs du Sénat du Mexique

M. Ian Harris, Président a donné la parole M. Jorge Valdés Aguilera, Secrétaire général chargé des services administratifs du Sénat du Mexique.

M. Jorge Valdés Aguilera, Secrétaire général chargé des services administratifs du Sénat du Mexique, a fait part de sa gratitude au Président Ian Harris pour ses propos chaleureux. Il a tenu à dire combien il se réjouissait de la tenue à Mexico de la 110^e Conférence de l'Union interparlementaire et des réunions parallèles de l'Association des secrétaires généraux des parlements.

Au nom du Congrès mexicain, il a souhaité la bienvenue à l'ensemble des participants.

4. Présentation du système parlementaire mexicain par M. Arturo Garita Alonso, Secrétaire général des services parlementaires du Sénat et Mme Patricia Florès Elizondo, Secrétaire général des services administratifs de la Chambre des députés

M. Ian Harris, Président, a donné la parole à M. Arturo Garita Alonso, Secrétaire général des services parlementaires du Sénat et Mme Patricia Florès Elizondo, Secrétaire général des services administratifs de la Chambre des députés, pour une présentation du système parlementaire mexicain.

M. Arturo Garita Alonso (Mexique) a présenté la contribution suivante, intitulée « Le système parlementaire du Sénat mexicain » :

Dans cette communication, j'expose d'une manière générale le fondement et l'organisation juridique du Sénat de la République au Mexique. Je commence par une description, à mes yeux, nécessaire du régime politique pour présenter sommairement les rouages de notre organisation démocratique.

Le rôle et le fonctionnement de la Chambre des Sénateurs font l'objet d'un développement plus approfondi. La tâche d'exposer sur le "Système Parlementaire du Sénat de la République" justifie que les aspects de l'autre Chambre dont est constitué le Congrès de l'Union soient laissés de côté. Du reste, le thème de la Chambre des Députés sera abordé à part par ceux qui y collaborent.

Enfin, le dernier thème abordé portera sur le processus législatif, lequel n'est pas seulement une application obligée pour la Chambre des Sénateurs sinon qu'il requiert la participation successive et ordonnée des deux chambres.

Pour une connaissance précise et directe de la législation du Pouvoir Législatif, des exemplaires imprimés du cadre juridique contenant le texte de la Constitution Politique des États Unis du Mexique, de la Loi organique du Congrès Général et du Règlement pour le Gouvernement Intérieur du Congrès Général seront distribués.

1. RÉGIME JURIDIQUE MEXICAIN

La Constitution Politique de 1917, en tant que norme suprême du régime juridique mexicain, est l'expression la plus concrète de notre état de droit. Conformément à la Loi Fondamentale, la souveraineté nationale au Mexique repose essentiellement et originairement sur le peuple d'où provient tout pouvoir public et qui est instituée au profit de ce dernier. En outre, le peuple dispose du droit inaliénable de réprover ou modifier à tout moment la forme de son gouvernement laquelle est exercée à travers les Pouvoirs de l'Union.

La Constitution politique des États Unis du Mexique renferme les règles suprêmes d'organisation de l'État et définit notre régime politique administratif comme une république représentative, démocratique et fédérale.

En conséquence, la forme d'État adoptée par le Mexique est de caractère républicain et ses gouvernants sont élus par le peuple par le biais d'un vote libre, universel, secret et direct pour être ses représentants pendant une durée préétablie. De même, notre République est fédérale parce qu'elle est composée d'une association d'états libres et souverains en ce qui concerne leur forme de Gouvernement interne mais soumis aux principes fondamentaux de la Constitution Générale de la République.

La République mexicaine est composée de 32 entités politico-administratives, dont 31 sont des Etats libres et souverains et une considérée comme district fédéral pour être le siège des pouvoirs fédéraux. Les 31 états fédéraux jouissent d'une autonomie constitutionnelle et d'institutions politiques propres et à leur tour reproduisent dans leurs cadres internes les trois pouvoirs reconnus par la fédération, reconnaissant à tout moment la suprématie de notre constitution politique comme pacte suprême d'union.

Depuis sa promulgation en 1917, la Constitution mexicaine a expérimenté de multiples modifications pour faire face à tout moment à l'environnement politique, social et économique de notre pays. A titre d'exemples des modifications en question, nous citerons les réformes de 1953 lesquelles ont accordé le droit de vote aux femmes, les réformes de 1969 lesquelles ont concédé la citoyenneté à tous les mexicains âgés de 18 ans; la série de réformes électorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, et 1996 visant à garantir des élections légales et respectueuses de la volonté populaire; enfin les réformes aux articles 27 et 28 relatives aux droits de la propriété et à la direction économique de l'état. Ainsi, le Mexique s'appuie à l'heure actuelle, sur un système électoral solide, transparent et fiable, en tant que fondement de base de la démocratie, où nous qui participons à ce processus, nous sommes fiers de nos institutions démocratiques ; en outre lui repose sur des règles claires qui permettent la cohabitation pacifique des mexicains.

2. LES POUVOIRS DE L'UNION : EXÉCUTIF, LÉGISLATIF ET JUDICIAIRE

La Constitution établit le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, caractéristique distinctive de tout système présidentiel de gouvernement. L'article 49 délimite leur séparation pour l'exercice du pouvoir suprême de la Nation en Législatif, Exécutif et Judiciaire; et établit que deux ou plus de ces pouvoirs ne pourront pas être confiés à une seule personne ou corporation, que le Pouvoir législatif ne pourra être remis à un seul individu sauf en cas de concession de facultés extraordinaires à l'Exécutif selon les circonstances exceptionnelles et spécifiques établies dans la propre Constitution.

A. Pouvoir exécutif

Le Pouvoir exécutif a un caractère unitaire. Son titulaire est le Président des États-Unis du Mexique désigné par une élection directe et au suffrage universel ; la durée de son mandat est de six ans sans possibilité de réélection. Le titulaire du pouvoir Exécutif a les fonctions de Chef d'État et chef du gouvernement. Il jouit d'une ample liberté pour nommer et révoquer librement les Ministres et hauts membres de son gouvernement ; pour concevoir et exécuter les politiques de l'administration publique fédérale par le biais de ces fonctionnaires ; et aussi pour diriger la politique extérieure et les relations avec les états de la Fédération.

B. Pouvoir législatif

Le Pouvoir législatif est bicaméral, constitué d'une Chambre des députés au nombre de 500 et une Chambre des sénateurs au nombre de 128, dénommé Congrès fédéral. La réélection immédiate de ses membres n'existe pas.

C. Pouvoir judiciaire

Le Pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême de justice, les tribunaux collégiaux de circuit, les tribunaux unitaires de circuit, les tribunaux de district, le Conseil de la judicature fédérale et le Tribunal électoral fédéral du Pouvoir judiciaire de la Fédération. La Cour suprême de justice de la

Nation, organe suprême du pouvoir judiciaire, est composée de onze ministres désignés par le vote des deux tiers des membres du Sénat sur propositions présentées par le Président de la République.

En dernière instance, il incombe au Pouvoir judiciaire de la Fédération d'assurer l'ample catalogue institutionnel des droits fondamentaux et instruments de procédures dont jouissent les citoyens, corporations et pouvoirs publics de l'État, qui au préalable doivent être exercés sous la tutelle des instances judiciaires des états de la Fédération.

Dans les états de la fédération, les pouvoirs sont séparés de la même manière qu'au niveau du Gouvernement fédéral : Exécutif, Législatif et Judiciaire. Si effectivement notre cadre légal établit la séparation des pouvoirs pour leur exercice, la trame institutionnelle et légale qui nous régit, permet l'exercice d'actions de collaboration entre eux, ce qui influe dans un cadre de coresponsabilité dans la définition des politiques publiques qui sont conçues et exécutées dans notre pays. La séparation des pouvoirs constitue la voie idéale pour que les trois pouvoirs de l'État mexicain exercent les attributions conférées par la Constitution dans le plus total respect envers chacun d'eux et sans interférer dans le cadre de compétence qui n'est pas le leur.

3. COMPOSITION DU POUVOIR LÉGISLATIF

Le Pouvoir législatif des États unis du Mexique est confié au Congrès général, divisé en deux Chambres, celle des députés et celle des sénateurs qui exercent les facultés que la Constitution leur confère.

La Chambre des députés est constituée de 500 députés, dont 300 sont élus selon le principe de la majorité relative dans un nombre équivalent de districts électoraux uninominaux et les 200 restants sont élus selon le principe de la représentation proportionnelle à travers des listes closes et dans le but de diviser la république Mexicaine en cinq circonscriptions. La Chambre est renouvelée dans sa totalité tous les trois ans.

Le Sénat est composé de 128 membres. Dans chacune des 31 entités fédératives et dans le District fédéral, sont élus trois sénateurs, deux d'entre eux selon le principe de la majorité relative et un selon le principe de la première minorité, les 32 sièges restants sont assignés selon le principe de la représentation proportionnelle, à travers le système des listes closes votées dans une seule circonscription au niveau national. Cet organe est renouvelé dans sa totalité tous les six ans.

On appelle législature la période législative de trois ans ; le Congrès fédéral tient des sessions ordinaires durant cinq mois, sa première période initie le premier septembre de chaque année et termine le 15 décembre ; sa deuxième période législative débute le 15 mars et conclut le 30 avril ; durant les suspensions des sessions, est mise en place la Commission permanente, organe du Congrès de l'Union qui occupe les fonctions prévues par notre Constitution politique. En 2003 le Congrès a approuvé une réforme visant à prolonger sa deuxième période de sessions laquelle commence désormais le 1er février, augmentant ainsi le temps de ses sessions à six mois et demi; ladite réforme est actuellement en cours de discussion dans les entités fédératives.

La normativité interne du pouvoir législatif fédéral est réglementée par une Loi organique et un Règlement intérieur. La première Loi organique a été expédiée en 1979 et, pendant vingt ans, cette loi, outre le Règlement promulgué en 1934, a réglementé les débats du Congrès de l'Union. L'évolution politique électorale de notre pays a abouti en 1999 à une nouvelle Loi organique composée de 135 articles laquelle est l'ordonnance régissant actuellement le Congrès.

4. FACULTÉS CONSTITUTIONNELLES DU SÉNAT MEXICAIN

Pour identifier et connaître le Sénat, il est nécessaire de préciser sa nature politique ainsi que son caractère d'organe et partie du Pouvoir Suprême de la Fédération, en tenant compte du rôle que lui

assigne la Constitution Politique et les ordonnances qui régulent le fonctionnement et la composition du congrès actuellement.

L'ensemble des ordonnances qui établissent les facultés et attributions du Sénat, sont consignées dans la Constitution Politique et de manière directe dans la Loi organique du Congrès et le Règlement Intérieur. En outre y sont inclus les pratiques et accords parlementaires que le Sénat a approuvé et qui sont utilisés pour assigner les procédures et les spécifications sur les points non pris en compte dans le Règlement ou que la Loi laisse de côté pour leur examen dans des ordonnances spécifiques. Cependant, il n'y a pas que dans les dispositions antérieures que sont prévues les règles de fonctionnement et d'intervention du sénat étant donné qu'il existe un nombre important d'ordonnances complémentaires qui lui assignent des attributions et que d'une manière particulière nous identifions comme partie des facultés de contrôle politique que lui confère notre droit positif.

A. Constitution politique

On reconnaît au sénat mexicain des facultés au niveau constitutionnel et l'exercice de manière complémentaire d'autres facultés d'égale importance qu'il doit occuper. Dans celles-ci, nous pouvons reconnaître une tendance à établir un principe de collaboration et de coresponsabilité avec le pouvoir exécutif. Outre les dispositions relatives à la composition du pouvoir législatif, nous pouvons trouver les dispositions constitutionnelles relatives au Sénat selon une classification en 6 rubriques :

- i. **administratives** : d'après ces dispositions, le Sénat est habilité à désigner les Ministres de la Cour, le Gouverneur et les Vice-gouverneurs de la Banque Centrale, élire les magistrats au Tribunal Électoral du Pouvoir judiciaire de la Fédération; nommer le Président de la Commission nationale des droits de l'Homme et les membres de son conseil consultatif ; approuver les promotions des cadres supérieurs de l'armée et de la marine, et des fonctionnaires supérieurs des Finances; ainsi que ratifier le Procureur général de la République ; convoquer les secrétaires d'État, directeurs ou administrateurs des organismes décentralisés fédéraux ou des entreprises auxquelles l'état participe majoritairement pour qu'ils informent ou étudient une affaire ; et nommer des commissions pour examiner l'administration semi-publique.
- ii. **de Défense** : ces dispositions permettent au Sénat d'autoriser le Président de la République à permettre la sortie de troupes nationales hors du territoire; autoriser des troupes étrangères à traverser le territoire national et la permanence d'escadres d'autres puissances pendant plus d'un mois dans les eaux territoriales ; donner son accord pour que le Président puisse disposer de la Garde Nationale hors de ses respectifs états en établissant la force nécessaire.
- iii. **de politique internationale** : ces dispositions lui permettent d'examiner la politique extérieure; de ratifier les traités et instruments internationaux que le Mexique conclue avec d'autres nations ; et d'approuver les nominations des ambassadeurs et consuls.
- iv. **juridictionnelles** : ces fonctions habilitent le Sénat pour agir en tant que jury dans les cas de jugement politique. En outre il n'existe qu'un seul cas où le Congrès de l'Union exerce matériellement des facultés juridictionnelles à savoir celui se référant à sa faculté « pour accorder des amnisties pour des délits dont la connaissance appartient aux tribunaux de la Fédération ».
- v. **politiques** : le Sénat en tant que représentant du pacte fédéral est autorisé à déclarer la disparition des pouvoirs d'un État et nommer un gouverneur provisoire sur proposition du Président de la République ; résoudre les questions politiques qui surgissent entre les pouvoirs d'un État quand l'un d'entre eux survient dans ce but au Sénat ou quand en raison desdites questions , l'ordre constitutionnel est interrompu suite à un conflit armé ; nommer et révoquer les responsables du District fédéral selon les dispositions prévues par la Constitution.

- vi. **législatives** : concernant les facultés de nature strictement législatives, le Sénat peut agir indistinctement comme chambre d'origine ou de révision, sauf quand il s'agit de recettes publiques où il ne pourra intervenir qu'en tant que chambre de révision; et de manière exclusive approuver et ratifier les traités internationaux conclus par l'Exécutif fédéral. La faculté législative doit être reconnue depuis la possibilité d'instaurer ses normes internes. L'article 70 constitutionnel prévoit que le Congrès expédie la Loi qui régleme sa structure et son fonctionnement intérieur, laquelle ne peut être rejetée ni ne dépend de la promulgation de l'Exécutif fédéral pour entrer en vigueur. Cette disposition reprend une tradition parlementaire propre au constitutionnalisme mexicain, consistant en la faculté exclusive des pouvoirs législatifs d'expédier ses normes internes, sans l'intervention d'aucun autre pouvoir ; cette faculté est dénommée « autonomie normative » et consolide la séparation des pouvoirs et le pouvoir d'autorégulation au Congrès fédéral.

Les facultés que la Chambre des Sénateurs en tant que partie du Congrès fédéral est habilitée à exercer dans sa fonction législative, sont principalement stipulées dans l'article 73 de la Constitution Politique. Les matières qui y sont contenues portent essentiellement sur la souveraineté nationale sur le plan extérieur et sur le développement de la Fédération sur le plan intérieur ; c'est-à-dire qu'il est concédé au Congrès de l'Union la faculté pour légiférer dans toutes ces matières qui sont essentielles au développement, à la cohabitation politique et à l'application de l'état de droit. En conclusion, le Congrès de l'Union a une compétence fédérale expresse et limitée et il est confié aux entités fédératives la faculté de légiférer dans toutes ces matières que la Constitution ne réserve pas au Pouvoir Législatif fédéral.

Les facultés que la Constitution assigne au Pouvoir Législatif en ce qui concerne sa nature strictement législative, sont précisées dans les 30 sections de l'article 73 constitutionnel et qui sont exercées par les deux Chambres de manière séparée et successive. Cependant, il existe d'autres ordonnances constitutionnelles qui lui réservent des facultés législatives dans d'autres matières. Selon un cas concret auquel il est fait référence dans l'article 122, il lui est possible de légiférer pour tout ce qui concerne le District fédéral.

B. Loi organique du Congrès

La Loi organique du Congrès établit que le Sénat pour l'exercice de ses fonctions est assisté par les organes suivants :

- i. **Bureau des doyens.** A l'issue de l'exercice d'une Législature, les sénateurs concluent sur la totalité de leurs fonctions et ce sont les nouveaux intégrants qui eux-mêmes procèdent à la constitution de leurs organes à partir de la mise en place d'un organe initial, dit « Bureau des Doyens ». Cet organe est constitué par cinq membres, l'un d'entre eux sera son président, deux seront vice-présidents et deux secrétaires. Le système de désignation de ses membres est l'expérience en tant que sénateur, l'âge et selon le cas, l'expérience législative. Ces critères découlent des listes préparées par le Secrétaire Général des Services Parlementaires à partir de la réception des attestations qui accréditent les sénateurs élus.

Une fois mis en place le Bureau des Doyens, ses fonctions sont celles de diriger la session constitutive de la Chambre, prendre la reddition des serments constitutionnels et élire les intégrants du Bureau Directif de la première année d'exercice de chaque législature. Son existence prend fin une fois menées à bien lesdites attributions.

- ii. **Le Bureau directif.** C'est un organe collégial composé de huit membres, un Président, trois vice-présidents et quatre secrétaires. Sa composition se déroule selon deux façons, la première déjà commentée, dans la session constitutive ; et la seconde pour les années suivantes pendant lesquelles les sénateurs continuent d'exercer leur mandat, où l'installation est réalisée à travers un « Conseil Préalable » qui a lieu dans les 10 jours précédents l'ouverture des sessions de

l'année législative suivante. Le Bureau Directif est un organe à caractère permanent dont les fonctions sont réalisées tout au long de l'année législative, soit en période ordinaire ou extraordinaire. La Loi organique a prévu la possibilité de réélire les intégrants au Bureau Directif.

- iii. **Groupes parlementaires.** C'est la forme d'organisation adoptée par les sénateurs affiliés à un même parti, dont le minimum est de cinq intégrants. ; la Loi organique dispose qu'il ne pourra y avoir qu'un groupe politique pour chaque parti représenté à la Chambre, ce qui permet qu'à l'intérieur du propre groupe, soient résolus ses conflits et qu'une direction stable soit maintenue, au risque que, le cas échéant, de perdre les prérogatives que la Loi accorde aux groupes formés. Les groupes parlementaires décident de se constituer en tant que tel, de leur dénomination, la liste des intégrants, le nom du coordinateur et autres sénateurs avec des fonctions directives et des normes de fonctionnement. Concernant les prérogatives des groupes parlementaires, on trouve celles à caractère budgétaire et matériel, qui sont canalisées vers des espaces de travail et d'orientation dans l'enceinte législative. L'affectation des ressources est soumise aux critères de disponibilité budgétaire et en proportion des intégrants par rapport au total de la Chambre.
- iv. **Conseil de coordination politique.** L'article 80 de la loi définit le Conseil de Coordination Politique comme l' "organe collégial où sont impulsés les entendements et les convergences pour parvenir à des accords qui permettent l'accomplissement des facultés que la Constitution assigne à la Chambre". Il est intégré par les coordinateurs des groupes parlementaires ainsi que par deux sénateurs du groupe parlementaire majoritaire et un de celui constituant la première minorité. Les décisions de cet organe collégial sont prises au vote pondéré des groupes parlementaires en fonction du nombre de sénateurs dont compte le groupe respectif ; les intégrants des deux premières forces qui n'ont pas le caractère de coordinateurs ainsi que les personnes qui sont convoquées aux sessions, ont uniquement voix consultative et non le droit de vote. La présidence du Conseil durant une législature correspond au coordinateur du groupe parlementaire qui compte sur la majorité absolue du vote pondéré du Conseil ou dont le groupe parlementaire constitue cette majorité à la Chambre. Le cas échéant, la présidence du Conseil sera exercée de manière alternée et pour chaque année législative par les coordinateurs des groupes parlementaires qui comptent sur un nombre de sénateurs représentant au moins 25% du total de la Chambre.

La Loi organique confère au Président du Conseil les facultés suivantes : promouvoir l'adoption des accords nécessaires à l'expédition adéquate de l'ordre du jour législatif de chaque période de sessions; proposer au Conseil le projet de programme législatif pour chaque période de sessions et le calendrier de ce dernier; veiller à l'application des accords du Conseil; représenter le Conseil dans le cadre de sa compétence, auprès des organes de la propre Chambre et coordonner ses réunions. Et toute autre fonction prévue dans les ordonnances juridiques et accords en la matière.

- v. **Commissions d'examen.** Ces dernières participent à la division du travail de la Chambre, compte tenu de la spécialisation de celles-ci et de la participation de ses membres. Elles sont composées de manière plurielle par quinze sénateurs, leurs travaux sont coordonnés par une direction composée d'un Président et de deux secrétaires. Leurs décisions sont prises à la majorité des votes et les décrets doivent être signés par la majorité de ses membres. Il est du ressort de la Chambre d'augmenter ou réduire le nombre des commissions ou de les subdiviser. Pour l'accomplissement adéquat de ses travaux législatifs, les présidents peuvent demander des informations ou de la documentation aux dépendances et entités de l'Exécutif fédéral (excepté quand il s'agit d'une information de caractère réservé conformément aux dispositions applicables) ainsi que s'entretenir avec les agents de l'état.

Les Commissions sont classées comme suit:

— *ordinaires* : elles examinent et se prononcent sur les initiatives de loi ou décret qui leur sont envoyées, ainsi que les questions du domaine ou de l'aire de leur compétence. Elles traitent les questions en rapport avec la matière propre de leur dénomination et conjointement avec celle des Etudes législatives, l'analyse et le rapport des initiatives de lois et décret.

— *juridictionnelles* : elles interviennent selon les termes de la loi, dans les procédures de responsabilité des agents de l'Etat. Elles sont composées d'un minimum de 8 sénateurs et un maximum de 12. De là est constituée la Commission de Jugement conformément à la Loi fédérale des Responsabilités des agents de l'État où devront être représentés les groupes parlementaires.

— *d'enquête* : elles sont créées pour enquêter sur le fonctionnement des organismes décentralisés et des entreprises où la participation de l'état est majoritaire.

On peut nommer des commissions à caractère transitoire chargées d'examiner exclusivement la matière pour laquelle elles ont été désignées ou occuper une fonction spécifique quand la Chambre le détermine ainsi; et on pourra créer des commissions conjointes avec la participation des deux chambres du Congrès de l'Union pour traiter des questions d'intérêt commun. Dans le cadre de la LIX législature, la Chambre des Sénateurs compte sur 60 Commissions Législatives tant ordinaires qu'extraordinaires et sur cinq commissions bicamérales.

- vi. **Organisation technique et administrative.** La Loi organique établit dans son article 106, que la Chambre des Sénateurs pour l'expédition de ses tâches législatives et administratives, comptera sur les dépendances suivantes: a) Secrétariat Général des Services Parlementaires; b) Secrétariat Général des Services Administratifs dont dépendra la Trésorerie de la Chambre ; et c) Les unités administratives dont conviendra le Bureau Directif. Ses titulaires sont proposés par le Bureau Directif en séance plénière, ils sont élus par la majorité des sénateurs présents et restent en poste durant toute la législature pouvant être réélus. La Loi prévoit également la substitution desdits fonctionnaires sur proposition du Bureau Directif, pour une raison jugée grave par la majorité absolue des sénateurs présents en séance plénière.

C. Règlement pour le gouvernement intérieur du Congrès général

Ladite ordonnance a été publiée le 20 mars 1934, et a connu onze réformes à ce jour. Son fondement constitutionnel était établi dans l'article 73 section XXIII ; cependant, en 1977, ladite section a été abrogée, raison pour laquelle ce Règlement continue d'être en vigueur étant donné que la Loi organique du Congrès dans son article 3, lui accorde expressément vigueur, raison pour laquelle coexistent comme normes qui réglementent le fonctionnement du Congrès, la Loi organique de 1999, certaines dispositions du Règlement de 1934 et divers accords parlementaires.

D. Accords parlementaires

Actuellement, divers actes émis par des organes sénatoriaux sont réglementés sous cette dénomination et la Loi organique les mentionnent dans divers articles. Les Accords parlementaires sont utilisés pour la création d'organes ou unités administratives, la création de commissions spéciales, la nomination de fonctionnaires ou la ratification, l'adoption de positions ou déclarations et pour prendre certaines résolutions à caractère interne.

5. LE PROCESSUS LÉGISLATIF AU SÉNAT MEXICAIN

On l'appelle aussi processus de formation de la loi, et on entend par là la série ordonnée des actes que doivent réaliser les organes du gouvernement habilités à cet effet dans le but d'élaborer et d'expédier

une loi ou un décret. Le processus législatif est prévu dans les détails aux articles 71 et 72 constitutionnels. Malgré certaines divergences dans la doctrine mexicaine, le processus législatif est composé des phases suivantes : initiative, discussion, approbation ou rejet, sanction, promulgation et entrée en vigueur.

A. Initiative

Conformément à l'article 71 de la Constitution, ont la faculté d'initiative le président de la République, les députés et les sénateurs au Congrès de l'Union ainsi que les législatures des états et, conformément à l'article 122 de la même ordonnance, l'Assemblée Législative du District fédéral en ce qui concerne cette matière. Ce qui signifie que la Cour Suprême de Justice et les particuliers ne possèdent pas la faculté d'initiative législative. Dans le cas du Pouvoir Judiciaire, le Constituant a voulu séparer clairement la fonction d'interprétation de la Loi qui incombe à ce pouvoir et la fonction de faire la loi, dans le but de garantir l'impartialité dans la fonction interprétative du juge, en tenant compte du fait qu'au Mexique le pouvoir Judiciaire fédéral est chargé d'examiner la constitutionnalité des lois.

En ce qui concerne les particuliers, quoiqu'ils n'aient pas la faculté d'initiative, ils possèdent le droit de pétition conformément à l'article 8 de la Constitution. Pour cette raison, l'article 61 du Règlement du Congrès, en vigueur dans la mesure où il ne contredit pas la loi organique, dispose que toutes les pétitions des particuliers ou en général d'autorités qui n'ont pas le droit d'initiative, seront envoyées par le biais du président de la Chambre à la commission correspondante selon la nature de la question dont il s'agit, lesdites commissions devant juger si oui ou non les pétitions sont à prendre en compte. Dans le cas où il est estimé que la pétition doit être prise en compte, on entend que la commission la fera sienne et exercera sa faculté d'initiative.

La faculté d'initiative du Président de la République est une démonstration claire de notre système de coordination des fonctions et reconnaît que l'Exécutif fédéral est celui qui est en mesure de cerner la situation et la problématique du pays et, pour cela, de suggérer son implémentation normative.

Il appartient exclusivement au Président de la République la présentation de certaines initiatives telles que : les lois sur les recettes de la Fédération, le projet de budget des dépenses et le compte public annuel, quoique ces deux dernières soient des facultés exclusives de la Chambre des Députés. Il correspond également à l'Exécutif fédéral de commencer d'une manière exclusive la procédure de suspension des garanties selon les termes de l'article constitutionnel 29 quoique, dans ce cas, il ne s'agisse pas d'une loi, mais d'un décret.

En ce qui concerne les initiatives des députés et sénateurs, on doit comprendre que cette faculté correspond à un seul député ou sénateur ou à un groupe; en revanche, concernant les législatures des états cette faculté est conférée à l'organe et non à un ou plusieurs de ses membres. La justification selon laquelle ces entités jouissent du droit d'initiative est évidente : elles représentent la volonté populaire et leur fonction naturelle est de légiférer.

Le second paragraphe de l'article 71 de la Constitution dispose que les initiatives présentées par le Président de la République, par les législatures des états ou par les députations de celles-ci, passeront évidemment devant la commission et celles présentées les députés ou sénateurs seront soumises aux formalités que désignera le Règlement des Débats. En ce qui concerne le particulier, il convient de remarquer que l'article 56 du Règlement dispose que les initiatives présentées par un ou plusieurs membres des chambres passeront évidemment devant la commission, raison pour laquelle en réalité il n'est fait aucune distinction.

B. Discussion et approbation ou rejet

L'article 72 de la Constitution définit les différents cas de figure qui peuvent se présenter lors du processus de formation de la loi. Au début, les initiatives peuvent être présentées devant l'une quelconque des deux chambres; celle qui examine en premier l'initiative s'appelle la chambre d'origine et l'autre la chambre de révision. L'alinéa *h* de l'article 72 dispose que les initiatives portant sur des emprunts, contributions ou impôts et levée des troupes doivent être discutées en premier à la Chambre des Députés.

Par ailleurs, il existe la règle générale selon laquelle les membres d'une chambre ne peuvent promouvoir des initiatives auprès de l'autre chambre, raison pour laquelle les initiatives des députés devront être discutées au sein de leur chambre; il en est de même chose en ce qui concerne les initiatives des sénateurs. Il convient de souligner que le même article 72 dispose que les initiatives de lois ou décrets seront discutés de préférence dans la chambre où ils sont présentés, à moins qu'il ne se soit écoulé un mois depuis leur passage à la commission d'examen et que celle-ci n'ait pas émis de rapport ; dans ce cas, le projet peut être présenté et discuté dans l'autre chambre.

D'après l'article 72 de la Constitution, il est possible de distinguer les cas de figure suivants:

- i. un projet de loi présenté devant la chambre d'origine et approuvé par celle-ci, passe à la chambre de révision qui, au cas où elle l'aurait aussi approuvé, devra la transmettre à l'Exécutif pour que celui-ci, s'il n'a pas d'observations à faire, le publie immédiatement.
- ii. Si le projet de loi est rejeté à la chambre d'origine, il ne pourra être de nouveau présenté qu'à la prochaine période de sessions.
- iii. Si un projet de loi approuvé par la chambre d'origine, est rejeté totalement par la chambre de révision, le projet retournera avec ses remarques à la chambre d'origine pour être discuté de nouveau par celle-ci, dans ce cas l'un quelconque des cas de figure suivants peut se présenter : — s'il est approuvé par la majorité des membres présents, dans ce cas le projet sera de nouveau soumis à la chambre de révision pour qu'elle l'examine à nouveau. Si la chambre de révision l'approuve aussi, il passera à l'Exécutif pour sa sanction ; et — si, lors du second examen, la chambre de révision le rejette de nouveau, le projet ne pourra pas être de nouveau présenté avant la prochaine période de sessions.
- iv. Un projet de loi est approuvé à la chambre d'origine mais partiellement rejeté, modifié ou amendé par la chambre de révision, le projet doit retourner à la chambre d'origine, pour que celle-ci l'examine à nouveau et ne discute que ce qui a été partiellement rejeté, modifié ou amendé. Dans ce cas, peuvent se présenter nouvellement deux hypothèses : — si la chambre d'origine approuve à la majorité absolue des votes, les observations de la chambre de révision, dans ce cas le projet est envoyé à l'Exécutif ; — si la chambre d'origine n'est pas d'accord avec les observations de la chambre de révision avec la même marge de votation, le projet doit retourner à la chambre d'origine pour un second examen. Si la chambre de révision renonce à ses observations, le projet est envoyé à l'Exécutif ; mais si la chambre de révision, à la majorité absolue des présents, insiste sur son rejet partiel, modifications ou amendements, le projet ne peut être présenté de nouveau qu'à la période suivante de sessions. Dans cette dernière hypothèse, les deux chambres peuvent convenir par votation de la majorité absolue de ses membres, que la loi soit publiée seulement avec les articles approuvés par les deux chambres.
- v. Quand un projet de loi a été approuvé par les chambres, il doit passer à l'Exécutif pour sa sanction. Cette phase est celle qui correspond au droit de veto. Conformément à l'alinéa *b* de l'article 72, on considérera approuvé par l'Exécutif tout projet de loi non revenu avec les observations de la chambre dans les dix jours ouvrables suivants sa réception à moins que ce délai passé, le Congrès ait conclu la période de sessions, dans ce cas le retour devra être fait le premier jour ouvrable où le Congrès est réuni.

Si l'Exécutif appose son veto à un projet de loi, celui-ci retournera à la chambre d'origine pour être de nouveau discuté ; s'il est approuvé par cette chambre c'est-à-dire si elle n'est pas d'accord avec les observations de l'Exécutif, par les deux tiers du nombre total des votes, le projet passera à la chambre de révision et si celle-ci confirme aussi le projet avec la même majorité, le projet sera de nouveau envoyé à l'Exécutif pour sa publication.

Il convient de s'arrêter sur quelques-uns des principaux aspects de la discussion et approbation d'une loi prévues dans le Règlement. L'article 95 dispose qu'une fois ouverte la discussion, on fera immédiatement lecture de l'initiative et en suite on lira le rapport de la commission correspondante et le vote particulier si le cas se présente. Ensuite et avant de commencer le débat, le président de la chambre constituera une liste de personnes qui désirent opiner pour ou contre le projet. Le projet de loi sera discuté d'une manière générale, c'est-à-dire tout le projet, et après en particulier chacun de ses articles. Les membres des chambres opineront alternativement pour ou contre le projet ; ouvriront le débat ceux qui se sont inscrits pour opiner contre.

Conformément à l'article 114 du Règlement avant de clore la discussion tant générale que particulière, pourront opiner six personnes pour et six autres contre, en plus des membres de la commission respective.

Après que tous les inscrits auront parlé, le président demandera si la question a été suffisamment débattue. Si tel est le cas, on procédera à la votation, le cas échéant, la discussion devra continuer, une seule personne opinera pour et une autre contre. Quand on considère qu'un projet n'a pas été suffisamment discuté, on doit demander en vote restreint s'il faut envoyer le projet de nouveau à la commission pour qu'elle le réforme; si la proposition du projet n'est pas acceptée, on le considérera comme rejeté.

Les projets qui passent d'une chambre à une autre pour être révisés, doivent être signés par le président et deux secrétaires, le dossier devant accompagner le dossier des minutes du débat et tout autre document annexe pour que la chambre colégislatrice les examine.

La chambre de révision ne pourra pas traiter en public les questions qui ont été traitées en secret dans la chambre d'origine, en revanche elle pourra traiter en secret celles qui dans la chambre d'origine ont été traitées publiquement.

C. Promulgation ou publication

Une fois la loi approuvée et sanctionnée, l'Exécutif a la devoir d'ordonner sa publication afin qu'elle soit connue par ceux qui devront l'appliquer. La publication de la Loi est faite dans le Journal Officiel.

Conformément à ce qui a été énoncé dans l'introduction de cet exposé, il n'a été question ici que d'un schéma général de l'organisation, des rouages et du fonctionnement de la Chambre des Sénateurs. Le but de cet exposé était seulement descriptif sans établir de jugement ni de parti pris.

Nous espérons que l'information présentée sur le Sénat de la République a été utile et qu'en complément de ce qui a reçu sur la Chambre des Députés elle permettra de mieux connaître la réalité du Pouvoir Législatif au Mexique.

Mme Patricia Flores Elizondo (Mexique) a présenté la contribution suivante, intitulée « Le système parlementaire de la Chambre des députés » :

Le Mexique est une République représentative, démocratique et fédérale, composée d'Etats libres et souverains en ce qui concerne son régime intérieur, mais unis en une Fédération en accord avec les principes de notre Loi fondamentale. Sa forme de gouvernement est le présidentielisme.

Le pouvoir suprême de la Fédération est exercé par trois pouvoirs : le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif. Aucun de ces pouvoirs ne peut se concentrer en une seule personne ou corporation, de même que le pouvoir législatif ne peut reposer sur un seul individu — sauf dans les cas où des facultés extraordinaires sont accordées au pouvoir exécutif de l'Union.

CONGRES DE L'UNION

Le pouvoir législatif des Etats unis du Mexique repose sur le Congrès général, qui se divise en deux Chambres : le Sénat et la Chambre des députés. L'idée que le pouvoir législatif soit constitué par deux Chambres, la première intégrée sur la base du nombre d'habitants et la seconde constituée par un nombre égal de représentants des Etats (députés et sénateurs, respectivement), a été une constante de l'évolution du constitutionalisme mexicain.

Le Sénat

Le Sénat est l'organe du pouvoir législatif qui, historiquement, a réussi à atteindre l'équilibre de l'activité législative et à sauvegarder le pacte fédéral, en assignant aux 31 Etats et au District fédéral le même nombre de sièges, indépendamment de leur extension géographique, de leur population ou de leur importance économique.

Actuellement, il comprend 128 législateurs : dans chaque Etat de la fédération et dans le District fédéral, deux membres sont élus selon le principe du vote à la majorité relative et le troisième membre est assigné à la première minorité. Les 32 sénateurs restants sont élus selon le principe de la représentation proportionnelle, par un système de listes de votes effectifs dans une seule circonscription plurinomiale nationale.

Le Sénat de la République est renouvelé dans sa totalité tous les six ans, ses membres conservent leur charge pendant deux législatures et ne peuvent pas être réélus pour la période qui suit immédiatement celle de leur élection au Sénat.

La Chambre des députés

La Chambre des députés comprend des représentants de la Nation, élus dans leur totalité tous les trois ans, période qui constitue la durée d'une législature.

Elle comprend trois cent députés, élus conformément au principe de la majorité relative selon le système de districts électoraux uninominaux et deux cents députés, élus selon le principe de la représentation proportionnelle, par un système de listes régionales de votes effectifs dans des circonscriptions plurinomiales.

Les députés ne peuvent pas être réélus pour la période qui suit immédiatement celle de leur élection à la Chambre.

Pour l'expédition des affaires de leur compétence, le Sénat et la Chambre des députés ont deux périodes ordinaires de sessions pendant chaque année législative. La première commence le 1^{er} septembre et ne peut se prolonger au-delà du 15 décembre, exception faite des années d'élection d'un nouveau titulaire à la tête du Pouvoir exécutif — cas dans lequel la Constitution prévoit que la session soit prolongée jusqu'au dernier jour ouvrable du mois de décembre ; la seconde période de session ordinaire s'ouvre le 15 mars et doit se terminer au plus tard le 30 avril.

La Chambre des députés a la faculté de légiférer et ensuite le Sénat approuve ou non la loi, dans les matières prévues principalement à l'article 73 du texte constitutionnel, ainsi que d'exercer les fonctions de contrôle qui lui sont conférées par la Grande charte.

Indépendamment de ces facultés, la Chambre des députés a les facultés exclusives suivantes :

- faire connaître par un Edit solennel adressé à toute la République l'élection d'un nouveau Président, que le Tribunal électoral du Pouvoir judiciaire de la Fédération a pu constater ;
- coordonner et évaluer l'exécution des fonctions de l'Organe supérieur de contrôle de la Fédération, chargé de superviser l'emploi des ressources fédérales ;
- examiner, discuter et approuver annuellement le budget des dépenses de la Fédération ;
- réviser les comptes publics de l'année précédente ;
- résumer la procédure de déclaration du bien-fondé d'un cas, pour décider s'il y a lieu ou non de d'agir pénalement contre les agents publics qui auraient commis un délit quelconque — sauf s'il s'agit du titulaire de l'Exécutif, ce qui revient alors au Sénat.

Actuellement est en cours la LIX^e Législature, qui a été mise en place le 1^{er} septembre 2003 et dont le mandat se terminera le 31 août 2006. Sa constitution est largement plurielle, puisqu'elle est intégrée par les élus des six partis politiques qui constituent les groupes parlementaires : le Parti révolutionnaire institutionnel (224 députés), le parti Action nationale (151 députés), le Parti de la révolution démocratique (97 députés), le Parti vert écologiste de Mexico (17 députés), le Parti du travail (6 députés) et le Parti de la convergence pour la démocratie (5 députés).

ORGANISATION INTERNE DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

L'organisation interne de la Chambre des députés du Mexique trouve dans la structure prévue par la Loi organique cinq groupes fondamentaux, qui sont : les groupes parlementaires, les organes de gouvernement (Comité directeur, Bureau de coordination politique, Conseil de direction et de programmation des travaux législatifs), les commissions et les comités, l'organisation technique et administrative (secrétariat général) et d'autres organes techniques (organe de contrôle interne, coordination de communication sociale et unité de formation).

Les groupes parlementaires

L'article 70 de la Constitution des Etats unis du Mexique garantit le regroupement des députés selon leur affiliation à un parti, afin d'assurer la libre expression des courants idéologiques représentés à la Chambre des députés.

En outre, ce regroupement de députés est défini dans la Loi organique du Congrès, établissant ainsi les groupes parlementaires.

Dans le cas de la Chambre des députés, un groupe parlementaire doit obligatoirement être constitué d'au moins cinq députés et chaque parti politique national qui dispose de députés forme un seul groupe parlementaire.

Le groupe parlementaire est dirigé par un « Coordinateur », qui exprime la volonté du groupe, participe à la réunion de coordination politique et au Conseil de direction et de programmation des travaux législatifs.

Les députés qui ne s'inscrivent pas ou n'appartiennent plus à un groupe parlementaire, sont considérés « députés indépendants ».

Les organes de gouvernement

La Chambre des députés comprend trois organes de gouvernement : le Comité directeur, le Bureau de coordination politique et le Conseil de direction et de programmation des travaux législatifs :

i. le Comité directeur

Le Comité directeur représente l'organe de direction des sessions de la Chambre des députés et assure le bon développement des débats, des discussions et des votes de l'assemblée plénière. Il garantit que les travaux législatifs sont conformes aux dispositions de la Constitution et de la loi.

Il est élu par l'assemblée plénière de la Chambre, selon le vote des deux tiers des membres présents. Il comprend un président, trois vice-présidents et trois secrétaires. Ses membres sont élus pour un an et peuvent être réélus. Son président est le « Président de la Chambre des députés » et, lorsqu'il se réunit avec le Sénat de la République, il est le « Président du Congrès ».

En outre, le Président du Comité directeur dirige les relations institutionnelles avec le Sénat de la République, les autres pouvoirs de l'Union, les pouvoirs des Etats et les autorités du District fédéral. Il jouit de la représentation protocolaire dans le cadre de la diplomatie parlementaire.

Les vice-présidents aident le Président de la Chambre dans l'exercice de ses fonctions. Les secrétaires aident le Président à organiser et mener à bien les sessions.

ii. le Bureau de coordination politique

Le Bureau de coordination politique représente l'expression de la pluralité de la Chambre des députés, il est l'organe collégial qui encourage l'entente et les convergences politiques avec les instances et les autres organes, afin que l'assemblée plénière soit en mesure d'adopter les décisions dont elle est responsable sur les plans légal et constitutionnel.

Le Bureau se compose des coordinateurs des groupes parlementaires. Il est présidé, pendant la durée de la législature, par le coordinateur du groupe parlementaire qui, à lui seul, représente la majorité absolue de la Chambre. Dans le cas où aucun groupe ne dispose de la majorité absolue, la présidence a une durée d'un an et est occupée successivement par les coordinateurs des groupes en ordre décroissant du nombre d'élus qui les constitue.

Entre autres attributions, le Bureau propose à l'assemblée plénière la composition des commissions, ainsi que la désignation de délégations qui assistent aux réunions interparlementaires avec les organes nationaux de représentation populaire d'autres pays ou de caractère multilatéral.

Le Bureau présente à l'assemblée plénière, pour approbation, l'avant-projet de budget annuel de la Chambre et analyse et approuve le rapport sur l'exécution du budget que lui présente le secrétariat général. En outre, il affecte, selon les dispositions de la loi, les ressources humaines, matérielles et financières ainsi que les locaux dont disposent les groupes parlementaires.

Le Bureau a également la faculté de proposer à l'assemblée plénière la création de groupes d'amitié pour le suivi des liens bilatéraux avec des organes de représentation populaire des pays avec lesquels le Mexique entretient des relations diplomatiques.

iii. Conseil de direction et de programmation des travaux législatifs

Il est constitué par le Président de la Chambre des députés et les membres du Bureau de coordination politique. Toutefois, peuvent assister aux réunions les membres des commissions, lorsque sont traitées des questions de leur compétence.

Il a principalement les attributions suivantes :

- formuler le programme législatif des périodes de session de la Chambre ;
- élaborer le calendrier du programme législatif ;
- déterminer les formes que doivent prendre les débats, les discussions et les délibérations ;
- proposer à l'assemblée plénière le statut qui régit l'organisation technique et administrative du secrétariat général et des secrétariats des services parlementaires, administratifs et financiers ;
- encourager les activités des commissions, pour élaborer et mettre à exécution les travaux législatifs ;
- proposer à l'Assemblée plénière les nominations de secrétaire général et d'auditeur interne de la Chambre des députés.

Commissions et comités

i. Les commissions de la Chambre des députés

Ces commissions, créées par l'assemblée plénière, établissent des rapports, donnent leur avis ou formulent des résolutions et aident ainsi la Chambre à remplir ses attributions constitutionnelles et légales.

La Chambre peut compter sur les catégories de commissions ci-après indiquées :

— *Commissions ordinaires* : ces commissions restent en fonction de législature en législature. Actuellement, la Loi organique en prévoit 38. Elles doivent être constituées de trente membres. Les députés peuvent faire parti de trois commissions à la fois, sauf la Commission juridictionnelle et les commissions d'investigation ;

— *Commissions ordinaires en charge de responsabilités spécifiques* :

- Commission des règlements et des pratiques parlementaires, qui se charge des questions relatives aux normes devant régir l'activité parlementaire de la Chambre ;
- Commission du District fédéral, qui est responsable des tâches de décision législative et d'information relatives aux attributions que confère, en la matière, la Constitution mexicaine à la Chambre des députés ;
- Commission de surveillance de l'Organe de contrôle supérieur de la Fédération, qui effectue les travaux prévus par la Constitution et la Loi organique en la matière ;
- Commission juridictionnelle, organe à partir duquel est constituée la Section d'instruction chargée d'étudier, dans la mesure de ses compétences, les questions relatives à la responsabilité des services publics, conformément à la Constitution ;

— *Commissions d'investigation* : elles ont un caractère transitoire et sont créées pour exercer la faculté à laquelle se réfère l'article 93, § 3 de la Constitution ;

— *Commissions spéciales* : elles sont constituées par l'assemblée plénière de la Chambre, pour s'occuper de questions spécifiques considérées comme pertinentes.

ii. Les comités de la Chambre des députés

Ce sont des organes destinés à venir en aide aux activités de la Chambre, qui sont constitués par décision de l'assemblée plénière pour effectuer des travaux différents de ceux des commissions. Leur durée est prévue dès la prise de décision de leur création.

La loi impose à la Chambre un Comité d'information, de gestion et des plaintes, qui suit les demandes formulées par les citoyens, et un Comité d'administration, pour aider le Bureau de coordination politique dans l'exercice de ses fonctions administratives.

Organisation technique et administrative de la Chambre des députés

i. Le secrétariat général

La Chambre des députés a un secrétariat général, chargé de la coordination et de l'exécution des travaux qui permettent un meilleur accomplissement des fonctions législatives et une attention efficace portée à ses besoins administratifs et financiers.

Il constitue le cadre de coordination et de supervision des services de la Chambre. La fourniture des services incombe au secrétariat des services parlementaires et au secrétariat des services administratifs et financiers.

Le secrétaire général est désigné par l'assemblée générale de la Chambre des députés, conformément au vote des deux tiers des députés présents, sur proposition du Comité de direction et de programmation des travaux législatifs.

Parmi ses attributions, il lui revient de diriger et de superviser le bon fonctionnement des services parlementaires, administratifs et financiers, de formuler les programmes annuels de nature administrative et d'exécuter les politiques, mesures adoptées et décisions du Bureau.

ii. Le secrétariat des services parlementaires

Il donne une unité d'action aux services parlementaires. Son titulaire veille à l'impartialité des services qui sont sous sa responsabilité, compile et enregistre les décisions, jurisprudence et pratiques parlementaires.

Entre autres tâches, le secrétariat des services parlementaires aide la présidence du Comité directeur, offre des services aux sessions de la Chambre, appuie les commissions, procède à l'enregistrement du Journal des débats, s'occupe des archives et des bibliothèques.

iii. Le secrétariat des services administratifs et financiers

Il donne une unité d'action aux services administratifs et financiers. Son titulaire veille au bon fonctionnement des services dont il est responsable. Entre autres tâches, le secrétariat des services administratifs et financiers gère la fourniture des ressources matérielles, les ressources humaines, l'informatique, la sécurité, les moyens juridiques et médicaux.

La Loi organique du Congrès, pour ce qui concerne la Chambre des députés, fixe le statut destiné à organiser et à procéder au fonctionnement des secrétariats et des services de carrière et établit ainsi les normes et procédures en vue de leur constitution

Autres organes techniques de la Chambre des députés

i. Organe interne de contrôle

C'est l'organe qui a pour mission de recevoir les plaintes, de faire les investigations nécessaires, de mener à bien des audits et d'appliquer les procédures et sanctions inhérentes aux responsabilités administratives des services publics. Il entre dans le cadre du Bureau, qui soumet la nomination de son titulaire au vote de l'assemblée plénière.

ii. Coordination de la communication sociale

Cette instance est responsable de la diffusion des activités de la Chambre, sert de liaison avec les médias et est responsable du programme des publications. Elle dépend de la présidence du Comité directeur et son organisation, ses fonctions et la désignation de son titulaire sont réglés par le Statut de carrière.

iii. Unité de capacitation et de formation permanente

Cet organe technique est responsable de la formation, de l'actualisation, de la spécialisation des candidats et des fonctionnaires de carrière pour entre dans les services parlementaires, administratifs et financiers.

4. LA COMMISSION PERMANENTE

Pendant les périodes de vacances parlementaires du Sénat et de la Chambre des députés, est mise en place la Commission permanente du Congrès de l'Union, organe de gouvernement comprenant dix-neuf députés et dix-huit sénateurs. Les membres de la Commission permanente sont nommés par le Sénat ou par la Chambre des députés lors de leurs dernières sessions ordinaires respectives et se consacrent à leur charge pendant ces périodes de vacances. Rien n'impose qu'ils soient réélus.

Les attributions de cet organe sont établies rigoureusement par le texte de la Constitution et ont, en général, un caractère administratif. La Commission permanente n'a pas le pouvoir de légiférer.

Ses membres ont, entre autres, les facultés suivantes :

- i. donner leur consentement à l'emploi de la Garde nationale, dans les cas prévus par la Constitution ;
- ii. recevoir, le cas échéant, la déclaration sous serment du Président de la République ;
- iii. résoudre les questions de leur compétence ;
- iv. convenir entre eux, ou sur proposition du pouvoir exécutif, de convoquer le Congrès dans son ensemble, le Sénat seul ou la Chambre des députés à des sessions extraordinaires ;
- v. accorder ou refuser la ratification de la nomination du Procureur général de la République, qui leur serait soumise par le titulaire de l'Exécutif fédéral ;
- vi. accorder au Président de la République une autorisation d'absence d'un maximum de trente jours et nommer un président intérimaire ;
- vii. ratifier les nominations que le Président pourrait faire de ministres, agents diplomatiques, consuls généraux, fonctionnaires supérieurs du ministère des Finances ou les supérieurs hiérarchiques de l'armée, de la marine et des forces aériennes nationales ;
- viii. connaître et prendre une décision quant aux demandes de permis qui seraient présentées par les parlementaires ;
- ix. révoquer le chef du gouvernement du District fédéral, pour des motifs graves qui affecteraient les relations avec les pouvoirs de l'Union ou l'ordre public dans le District fédéral.

Il y a deux périodes de vacances parlementaires pendant l'année législative. Au cours de la première, le siège de la Commission permanente se trouve à la Chambre des députés ; pendant la seconde, le siège est situé au Sénat de la République.

M. Ian Harris, Président, a remercié M. Arturo Garita Alonso et Mme Patricia Florès Elizondo pour leurs exposés très intéressants et très complets. Il a ensuite invité les membres présents à leur adresser leurs questions.

M. Yogendra Narain (Inde) a demandé si les cours et tribunaux mexicains peuvent déclarer une loi inconstitutionnelle et, dans l'affirmative, sur la base de quelles dispositions. Il a également souhaité connaître les pouvoirs du Sénat en matière d'examen et de vote du budget.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que seule la Cour suprême, à l'exclusion de toute autre juridiction, peut mettre en cause la constitutionnalité d'une loi.

Mme Patricia Florès Elizondo a indiqué que l'examen et le vote du budget était une compétence de la seule Chambre des députés.

M. Moses Ndjarakana (Namibie) a souhaité des précisions sur le statut des secrétaires généraux, du point de vue notamment de leur mode de désignation et de la durée de leur mandat.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que le Sénat mexicain dispose de deux secrétaires généraux, alors qu'il n'y en a qu'un à la Chambre des députés. Pour ce qui concerne celui-ci, la nomination des secrétaires généraux est proposée à l'assemblée plénière par le Bureau, le vote s'effectuant à la majorité simple. La durée du mandat est celle d'une législature, soit trois ans, mais ce mandat est renouvelable.

Mme Patricia Florès Elizondo a indiqué qu'à la Chambre des députés, le secrétaire général est proposé par le Bureau de programmation des travaux législatifs.

M. Moses Ndjarakana (Namibie) a souhaité savoir quelle était la base textuelle de ces dispositions.

Mme Patricia Florès Elizondo a indiqué qu'elles figuraient dans la Loi organique.

Mme Hélène Ponceau (France) a demandé des précisions sur les services de carrière parlementaire, sur les mécanismes d'inspection interne des Chambres et sur l'articulation des compétences entre le Conseil de coordination politique et la Commission administrative.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que les services de carrière parlementaire garantissent la carrière des fonctionnaires publics et évaluent leurs performances. Ils permettent de limiter les conséquences du rôle, par ailleurs fondamental, des partis en protégeant les fonctionnaires de l'influence du politique.

La Commission administrative comprend des sénateurs chargés d'aider le Bureau, notamment en matière de supervision des travaux, de budget, de contrôle des dépenses, etc.

Quant au contrôle interne, sa responsabilité principale est d'effectuer un audit des dépenses, c'est-à-dire de s'assurer de leur opportunité et de leur transparence.

M. Hans Peter Gerschwiler (Suisse) s'est interrogé sur la désignation des sénateurs pour un mandat non reconductible de six ans, dans la mesure où cette mesure lui a semblé constituer un facteur d'affaiblissement du Parlement. Il a également souhaité savoir ce que devenaient les élus à la fin de leur mandat.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que les sénateurs ne peuvent être réélus au même poste, mais peuvent solliciter un autre mandat électif — par exemple, celui de député. Cette interdiction de réélection immédiate au même poste est supposée garantir un renouvellement minimal du personnel politique. Il est vrai néanmoins que ces dispositions font débat au Mexique.

Par ailleurs, dans la mesure où il n'existe pas de régime d'incompatibilités, de nombreux élus conservent une activité professionnelle extérieure, qu'ils peuvent reprendre à temps complet au terme légal de leur mandat.

Mme Maria Valeria Agostini (Italie) a souhaité savoir comment était élue et composée la Commission permanente.

Mme Patricia Florès Elizondo a rappelé la Commission permanente, où siègent des députés et des sénateurs, continue à se réunir pendant les périodes de vacances parlementaires, garantissant ainsi la permanence de la Chambre dans certains domaines.

M. Petr Tkachenko (Fédération de Russie) a souhaité savoir si le Sénat était doté d'une ou plusieurs structures spécialisées d'expertise des projets de loi ainsi que connaître les modalités d'établissement de son budget.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que le Sénat dispose d'un conseiller juridique législatif, qui met un avis purement technique sur les projets de loi en discussion.

M. Jorge Valdés Aguilera a indiqué, pour ce qui concerne le budget du Sénat, que l'administration détermine ses besoins dans le cadre d'une Commission de planification des besoins, laquelle élabore une proposition adressée ensuite au ministère des Finances.

M. Wolfgang Zeh (Allemagne) a demandé combien de temps s'écoulait, en moyenne, entre la préparation d'un projet de loi et sa présentation devant les Chambres, ainsi que le nombre moyen de lois adoptées sur une période de trois ans. Il a également demandé aux intervenants leur appréciation d'ensemble sur la procédure législative mexicaine.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que la durée nécessaire pour adopter un projet de loi était éminemment variable, selon l'équilibre des forces politiques. Plus fondamentalement, celle-ci n'est pas un critère de qualité et seule compte l'acceptabilité de la loi par les citoyens.

M. Michael Pownall (Royaume-Uni) a demandé si certains services mis à la disposition des députés, comme la bibliothèque ou les bases de données, étaient communs à la Chambre des députés et au Sénat.

Mme Patricia Florès Elizondo a indiqué que ces services sont séparés et donc gérés comme tels.

M. George Cubie (Royaume-Uni) a souhaité savoir à quel rythme les membres du Gouvernement répondent aux questions des parlementaires, s'il existe des sessions extraordinaires des Chambres et comment était organisé, tous les trois ans, l'accueil de trois cent nouveaux élus.

M. Arturo Garita Alonso a tout d'abord indiqué qu'un membre de l'Exécutif ne s'adressait, en pratique, jamais directement aux Chambres, même si la possibilité existait. De même, si, par accord entre les Chambres, on peut convoquer un membre de l'Exécutif pour l'entendre sur un thème spécifique, la possibilité est rarement usitée.

Pour ce qui concerne les sessions extraordinaires, elles sont décidées par la Commission permanente en cas de nécessité.

Quant à l'information des nouveaux élus, elle constitue effectivement une lourde charge pour l'administration, qui convoque l'ensemble de ses fonctionnaires pour délivrer cette information aux parlementaires.

M. Mario Farachio (Uruguay) a demandé si la Cour suprême, en matière de constitutionnalité des lois, peut se saisir d'office ou si elle ne peut être actionnée que par une partie dans le cadre d'un procès. Il a également demandé ce que fait précisément la Commission permanente pendant les vacances parlementaires et s'il existe des services d'études législatifs dans les deux Chambres.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que la Cour suprême n'agissait que sur demande, que la Commission permanente ne disposait que de pouvoirs limités — puisqu'elle convoque le Parlement en session extraordinaire en cas de nécessité — et que chaque Chambre disposait de ses propres départements d'études législatifs.

M. Khondker Fazlur Rhaman (Bangladesh) a demandé quel était le quorum pour pouvoir valablement délibérer et si un élu souvent absent pouvait être destitué.

M. Arturo Garita Alonso a répondu que le quorum était fixé à la majorité simple des membres de la Chambre et que la loi fixait un nombre maximal d'absences — sous réserve d'excuses admises — sous peine d'une perte partielle d'indemnité.

M. Abdel Jalil Zerhouni (Maroc) a demandé s'il existait, au sein des Chambres, des services qui s'occupaient spécifiquement des carrières des députés et des sénateurs. A propos du secrétaire général, dont il a noté la désignation par la Chambre elle-même, il a demandé s'il était d'usage d'opérer un changement de titulaire des fonctions au début de chaque nouvelle législature ou si un consensus entre les partis permettait de garantir une certaine continuité.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que de tels services n'existaient pas et qu'il n'appartient qu'au législateur de décider pour lui-même. Au Sénat, le secrétaire général est élu pour la durée d'une législature, mais peut être confirmé dans ses fonctions, pour un mandat supplémentaire, par la Chambre nouvellement élue.

Mme Patricia Florès Elizondo a rappelé que le changement du secrétaire général nécessite la formation d'une majorité des deux tiers, ce qui oblige à un accord entre les groupes politiques.

M. Samson Ename Ename (Cameroun) a demandé comme la sécurité était assurée à l'intérieur de chaque Chambre et s'il s'agissait là d'une responsabilité du secrétaire général. Il a également souhaité savoir si le droit de vote était susceptible d'être délégué — et, le cas échéant, sous quelles conditions — et connaître la proportion relative des projets et propositions de loi parmi les textes examinés par le Parlement.

M. Jorge Valdés Aguilera a indiqué que la sécurité au sein des Chambres est une prérogative de leurs présidents respectifs, exercée, par délégation, par le secrétaire générale.

Mme Patricia Florès Elizondo a indiqué que la délégation de vote était impossible, le droit de vote étant un droit personnel.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que, jusqu'en 2000 environ, sur dix textes adoptés par le Parlement, neuf provenaient de l'Exécutif. Actuellement, les textes d'origine parlementaire et d'origine gouvernementale sont en proportion à peu près identique, ce qui traduit un rééquilibrage bienvenu au profit du Parlement.

M. G.C. Malhotra (Inde), remarquant qu'il y avait six partis politiques représentés à la Chambre, en a déduit que ceux-ci passaient probablement des alliances entre eux. Il a souhaité savoir s'il advenait, au Mexique, que les élus changent brusquement d'appartenance partisane et s'il existait des lois pour combattre de telles défections. Il s'est également demandé pourquoi la Chambre des députés, supposée être plus la Chambre la plus puissante au sein des institutions, n'était dotée que d'un seul secrétaire général, alors que le Sénat, plus petit, en avait deux.

Mme Patricia Florès Elizondo a indiqué qu'il n'existait au Mexique aucune législation interdisant, à un élu, sous peine de sanctions, de changer de groupe politique.

M. Arturo Garita Alonso a indiqué que les deux Chambres sont coresponsables de l'examen et de l'adoption de la loi, se situent au même niveau politique et travaillent donc sur un pied d'égalité.

M. Carlos Hoffmann Contreras (Chili) a demandé si les secrétaires généraux doivent être membres du personnel statutaire de la Chambre, avant de pouvoir être nommés à ces fonctions et s'ils sont indéfiniment rééligibles.

M. Jorge Valdés Aguilera a tout d'abord indiqué que les secrétaires généraux peuvent ne pas appartenir au personnel statutaire de la Chambre et être choisis à l'extérieur de celle-ci. Ce n'est pas le

cas des secrétaires généraux actuels, qui étaient déjà fonctionnaires de leurs administrations respectives.

Les secrétaires généraux sont rééligibles dans leurs fonctions. A la fin de leur mandat, les intéressés reprennent des responsabilités dans l'administration, qui peuvent ne pas être celles qu'ils exerçaient antérieurement.

Mme Emma Lirio Reyes (Philippines) a souhaité savoir pourquoi la prolongation de la durée des sessions est actuellement envisagée et la durée moyenne d'adoption d'un projet de loi très simple, fût-ce de manière approximative.

Mme Patricia Florès Elizondo a indiqué que le principe d'un allongement de la durée de session devrait être approuvé sous peu, la durée actuelle apparaissant à tous insuffisante. Il convient, à cette fin, d'opérer une modification de la Constitution, sur laquelle le Congrès s'est déjà prononcé positivement.

Mme Marie-Andrée Lajoie (Canada) a souhaité connaître le nombre de fonctionnaires au sein des Chambres, ainsi que leur taux de renouvellement.

M. Jorge Valdés Aguilera a indiqué que les fonctionnaires ne disposent d'un statut que depuis quelques années, quatre ans à la Chambre des députés et même deux ans au Sénat. Leur renouvellement est assez lent : une grande majorité d'entre eux travaille pour l'une ou l'autre Chambre depuis 20, 30 voire 40 ans. De ce point de vue, la mise en place d'un statut ne fait qu'officialiser un état de fait prévalant depuis longtemps.

Le Sénat dispose d'environ 230 fonctionnaires, la Chambre des députés d'environ 550.

M. Henk Bakker (Pays-Bas) a demandé si le Gouvernement pouvait unilatéralement diminuer le budget de l'une ou l'autre Chambre.

Mme Patricia Florès Elizondo a indiqué qu'il ne disposait pas de cette faculté, puisque c'était le pouvoir législatif qui, au Mexique, décidait des moyens pour le pays et pour lui-même. Dans ce cadre, le Gouvernement ne peut faire plus que présenter de simples propositions.

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

LA SEANCE EST LEVEE A 17H30.

DEUXIEME SEANCE

20 avril 2004, 10h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 10H00.

1. EXPOSE de M. Martin Chungong sur les activités récentes de l'Union interparlementaire

M. Ian Harris, Président a immédiatement donné la parole à M. Martin Chungong.

M. Martin Chungong a remercié le Président et présenté sa collègue, Mme Karin Jabre. Il a indiqué être très heureux de pouvoir être présent à la session de l'ASGP. Comme à l'accoutumée, il lui a été demandé de présenter de manière détaillée les activités de l'Union interparlementaire (UIP) devant son Comité exécutif, présentation qu'il utilise comme support pour son propos d'aujourd'hui. Il a regretté que ses contraintes d'emploi du temps l'obligent à partir à 11h. S'il demeurerait des questions en suspens, il y serait répondu par écrit.

Pour ce qui concerne la démocratie et les droits de l'homme, l'UIP a progressivement adopté une approche intégrée. Le Parlement est un élément fondamental de promotion des droits de l'homme. Son rôle est également central dans la promotion de la démocratie. Ces questions incluent la capacité du Parlement à se saisir des sujets de préoccupation. Ceci a conduit à une double approche : améliorer les procédures et améliorer la capacité à examiner les questions politiques. Les droits de l'homme incluent la garantie de l'égalité entre les sexes.

Il s'est ensuite référé au Rapport du secrétaire général pour 2003, qui donne des détails sur le soutien apporté par l'UIP aux institutions parlementaires. Dix Parlements d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine en ont bénéficié. Le Parlement albanais a également été aidé. De surcroît, un séminaire s'est tenu à Djibouti sur la question de l'égalité hommes-femmes. Une liste des autres projets est dressée dans le rapport, comprenant la formation des fonctionnaires parlementaires. L'UIP s'est appuyée sur l'ASGP, pour trouver les ressources humaines nécessaires à mettre en œuvre ce programme. Une expertise a été fournie au Rwanda, pour élaborer sa Constitution. Une aide continue a été apportée au Timor oriental. En Uruguay, une formation a été donnée au personnel des commissions.

Un travail important a été conduit en Zambie, pour augmenter les moyens mis à disposition des élus aux institutions parlementaires, comme l'Association parlementaire du Commonwealth. Il a saisi cette opportunité pour remercier le secrétaire général de l'Assemblée nationale de Zambie de son hospitalité.

Une coopération significative avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a été mise en place en différents endroits, comme au Sri Lanka, où le Parlement joue un rôle central dans le processus de réconciliation. L'UIP a souhaité être associée à des projets en Afghanistan. Elle y

a effectué une visite préliminaire l'année dernière, pour voir ce qui pouvait y être fait — notamment, afin d'assister la nouvelle Assemblée constituante.

L'Union a collaboré avec l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), afin d'organiser des séminaires pour les parlementaires. La formation intervenait dans le domaine de la gestion de l'environnement. Un questionnaire avait été envoyé à tous les participants, relatif aux principales questions environnementales qui les préoccupaient et qui ont pu ensuite être incorporées dans ce programme de formation.

L'Union a pensé à des pays en transition ou en conflit, comme l'Irak et la Syrie. Le Sénat français était intéressé par une assistance au Parlement syrien.

L'Union a développé des programmes régionaux et globaux, sous forme de séminaires destinés à permettre aux Parlements de confronter leurs expériences. C'est ainsi qu'un séminaire s'est tenu à Colombo l'année dernière. En mars 2004, a eu lieu un séminaire sur les instances parlementaires des droits de l'homme à Genève. Il a espéré qu'il deviendra une institution permanente.

On a beaucoup travaillé sur les systèmes électoraux, en particulier les droits électoraux des personnes handicapées. Il souhaite développer un modèle de législation sur le droit de vote des personnes handicapées. La Ve Conférence s'est tenue à Oulan Bator, pour les nouvelles démocraties. A cette occasion, il a été demandé de définir des indicateurs pour mesurer combien les pays avaient progressé sur la voie de la démocratie. Il s'attend à ce que l'Union sollicite l'aide de l'ASGP sur ce dossier.

Le rapport précité dresse la liste des autres actions que l'UIP a entreprises dans le domaine de la promotion de la démocratie. Un des aspects est le développement d'outils, comme des manuels. L'année dernière, un manuel de procédure sur le contrôle des services de sécurité par le Parlement a été édité. Il y a beaucoup été fait référence, notamment en Europe orientale. Le manuel a été traduit en plusieurs langues. L'UIP a aussi préparé un ouvrage sur le contrôle budgétaire dans la perspective de l'égalité des sexes. L'UIP a rédigé un manuel pour l'UNESCO, visant à informer les organisations internationales sur le travail du Parlement : la manière dont ils fonctionnent et comment les ONG peuvent y avoir accès et les utiliser. L'UIP a aussi préparé un manuel sur les droits de l'homme.

L'UIP a été progressivement conduite à travailler dans des situations de conflit, comme au Rwanda, au Sri Lanka ou au Timor oriental. Il a sollicité les propositions des membres de l'ASGP pour développer des programmes adaptés à ces situations.

Le financement de ces projets a été assuré par diverses agences internationales de développement. L'essentiel provient du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Il a demandé aux membres de l'ASGP leur soutien pour collecter plus de moyens pour cette tâche importante. Il souhaite créer un fonds général pour les principaux secteurs d'activité, alimenté par une gamme de ressources plus large.

Il a fait l'éloge de l'ASGP, qui fournit un soutien sans limites à l'UIP du point de vue des moyens humains, ainsi que pour sa générosité dans l'accueil de délégations. Il a tout particulièrement souligné l'action de son Président, pour plus engager l'ASGP aux côtés de l'UIP. L'année dernière a témoigné d'une coopération entre l'ASGP et l'UIP bien plus étroite que jamais auparavant et ce message a été transmis au Conseil directeur de l'UIP.

En dépit de l'absence continue des Etats-Unis de l'Union interparlementaire, les finances de l'Union s'améliorent. Il y a actuellement un excédent de ressources. Des moyens supplémentaires sont néanmoins nécessaires pour faire face aux activités supplémentaires qu'il a été prévu réaliser.

Le Comité exécutif a examiné les différents projets de réforme de l'UIP qui ont été proposés. Il y a eu quelques difficultés à mettre en œuvre ces réformes. Certaines réunions ont été trop courtes : trois jours à Genève ne suffisaient clairement pas à traiter la totalité des dossiers. On a également estimé que les contributions des femmes parlementaires demeuraient encore insuffisantes. C'est la raison

pour laquelle il a été décidé de porter de trois à quatre jours la durée de la prochaine assemblée. Il a demandé à l'ASGP de réfléchir aux conséquences de ce changement sur sa propre activité.

Une deuxième Conférence des présidents a été annoncée. Le thème général sera le rôle des Parlements en matière de coopération internationale. Il a estimé qu'il pourrait être intéressant pour l'ASGP d'organiser une manifestation en parallèle. Elle se tiendra à Budapest.

La conférence de Genève se tiendra du 29 septembre au 2 octobre 2004, sous réserve de l'accord du Comité exécutif. La conférence de Manille aura lieu du 3 au 8 avril 2005.

Pour conclure, il a souhaité évoquer la coopération avec les Nations Unies. L'UIP a été activement associée aux opérations de coopération des Nations Unies et dispose maintenant d'un statut d'observateur à son Assemblée générale. Il y a eu néanmoins des développements préoccupants ces derniers mois. Un panel mis en place par les Nations Unies, pour examiner les liens entre Parlements et sociétés civiles, a estimé qu'il ne s'agissait pas d'une idée particulièrement opportune. Les conclusions préliminaires du panel ont été que les Nations Unies devraient créer leurs propres mécanismes pour traiter avec les Parlements et ne pas utiliser le canal de l'UIP. Cette position est en contradiction avec la Déclaration du Millénaire, qui a qualifié l'Union interparlementaire de véhicule pour établir la liaison entre les Nations Unies et les Parlements. Une réunion a été prévue avec le Secrétaire général des Nations Unies, pour souligner que cette décision s'inscrivait en rupture avec les engagements antérieurs.

M. Ian Harris, Président a remercié M. Chungong et donné la parole à la salle.

M. Anders Forsberg (Suède) a indiqué que c'était toujours un plaisir de coopérer avec l'UIP. Il a demandé si la question de la participation des Etats-Unis à l'UIP avait évolué.

M. Martin Chungong a répondu que, pour ce qui concerne les Etats Unies, aucun changement positif n'avait été enregistré. Le sentiment prévaut que les Etats-Unis préfèrent la coopération bilatérale. Il y a eu des contacts individuels : un membre du Congrès a assisté à la Conférence à titre privé ; il croit savoir qu'un membre de l'administration du Congrès assiste à la session de l'ASGP ; une réunion récente sur les droits de l'homme s'est tenue à Washington, qui a intéressé le Congrès.

M. G.C. Malhotra (Inde), évoquant la dimension parlementaire alternative au sein des Nations Unies proposée par le panel, a demandé quelles pouvaient en être les raisons.

M. Martin Chungong a indiqué qu'il s'agissait là d'une question très délicate. Il y a des éléments d'explication sur lesquels il ne souhaite pas s'exprimer. Un élément est notamment qu'une quarantaine de Parlements environ ne sont pas membres de l'UIP. Ceci a été présenté comme un problème d'ordre financier. Il a été décidé, en réponse, que les membres du Comité exécutif se rendraient dans ces pays pour les encourager à rejoindre l'UIP et examiner les moyens d'alléger la charge financière liée au statut de membre et à la participation aux réunions.

M. Hans Brattestå (Norvège) a indiqué que le peu de considération que montrent les Etats-Unis aux institutions internationales constitue une préoccupation commune, qui a été exprimée lors de la réunion des chefs de Gouvernement des Etats baltes et scandinaves.

M. Martin Chungong a remercié M. Brattestå pour ces remarques et indiqué qu'il transmettrait cette information au Secrétaire général de l'UIP.

M. Ian Harris, Président a remercié M. Chungong et invité Mme Karin Jabre à prendre la parole, sur la question du partenariat hommes-femmes.

Mme Karin Jabre a remercié le Président et indiqué qu'elle présenterait les dernières activités de l'UIP dans le domaine de l'égalité de participation des hommes et des femmes à la vie politique. L'UIP s'est fortement impliquée dans la promotion de cette parité et a récemment adopté des sanctions contre les Parlements qui n'envoient aucune déléguée au bout de trois conférences d'affilée. Il y a encore

beaucoup à faire dans ce domaine : en moyenne, seuls 15 % des membres des Parlements sont des femmes.

L'UIP s'est mobilisée sur la situation des femmes dans le Rwanda d'après-guerre. Il y a trois ans, l'UIP s'était rendue à l'Assemblée nationale rwandaise afin d'aider à la rédaction d'une Constitution prenant en compte la question des sexes et elle avait organisé des séminaires de formation des parlementaires. De ce fait, la Constitution rwandaise est très attentive à cette question, des quotas ont été institués ainsi que d'autres initiatives. L'UIP a formé les femmes candidates aux élections. Aujourd'hui, le Parlement rwandais compte 49 % de femmes parmi ses membres : c'est le chiffre le plus élevé au monde — qui dépasse même le niveau atteint en Suède. Une action de même nature est prévue au Burundi.

L'UIP a aidé les femmes au Timor oriental. Elle a organisé un séminaire sur les conséquences des différences hommes-femmes sur le budget. Le Parlement du Timor oriental compte approximativement 27 % de parlementaires femmes.

L'UIP a édité un manuel sur la mise en œuvre des droits des femmes au plan national, avec l'assistance des gouvernements suédois et canadien. Elle prévoit d'organiser des séminaires nationaux à l'occasion de la Conférence sur les droits des femmes.

L'UIP s'est aussi intéressée à la manière de présenter un budget qui prenne en compte la situation des femmes. Ce travail n'a, pour l'instant, été publié qu'en anglais et en français, mais une traduction en arabe est en cours et on espère que le document pourra également être traduit dans d'autres langues. Il présente une nouvelle approche, fondée sur les droits des femmes et l'efficacité économique.

L'étude de l'Union européenne sur la situation des femmes dans les Parlements nationaux a conduit à collecter des statistiques, désormais actualisées sur une base mensuelle. Ces statistiques sont publiées sur le site Internet de l'UIP. Une brochure a été éditée, mettant en relief les progrès accomplis dans le but d'augmenter la part des femmes dans les Parlements. Elle doit être actualisée annuellement.

Neuf Parlements ne comptent aucune femme en leur sein. L'UIP examine ces cas avec beaucoup d'attention. Dans certains Etats, comme le Koweït, les femmes ne disposent toujours pas du droit de vote ; dans d'autres, les obstacles sont d'ordre culturel ou économique. Il s'agit plutôt de Parlements arabes ou d'îles du Pacifique. L'UIP a demandé à l'Arabie Saoudite de faire évoluer sa législation dans cette perspective. Elle a reçu des demandes d'assistance de Bahreïn et de Djibouti à ce titre ; il en est résulté que 10 % des membres du Parlement djiboutien sont désormais des femmes.

M. Anders Forsberg (Suède) a indiqué, pour compléter ces informations, que 45 % des membres du Parlement suédois sont des femmes, mais qu'il fallait se rappeler qu'il ne suffit pas de considérer les chiffres bruts. De nombreuses députées suédoises estiment qu'elles ne sont pas traitées à l'égal des hommes. C'est une question d'attitude. Elles ont demandé à l'administration et au secrétaire général, en particulier, de faire préparer une étude universitaire sur le sujet. Cela a été un exercice particulièrement délicat, puisque les chercheurs devaient assister à des réunions internes au sein du Parlement.

Mme Karin Jabre s'est dite très intéressée par cette expérience et a souhaité pouvoir recevoir une copie de cette étude. Elle a estimé que cela démontrait qu'il s'agit d'un problème très général, qui doit encore être abordé au Rwanda et à Djibouti.

M. Ian Harris, Président a indiqué que l'Australie avait été le premier pays au monde à permettre aux femmes d'être élues au Parlement, mais que quarante avait été nécessaires pour qu'une femme soit effectivement élue. Avant que les règles ne soient changées, les femmes avaient leur prénom — et non leurs initiales — sur le bulletin de vote, de sorte que le sexe de chaque candidat était clair.

Mme Lulu Matyolo (Afrique du Sud) a demandé des précisions sur la formation dispensée par l'UIP. Quelles sont les mesures susceptibles d'être mises en œuvre, pour aider les femmes parlementaires à surmonter les discriminations subtiles qui existent au sein des pays qui viennent seulement d'autoriser les femmes à entrer au Parlement ? Elle a indiqué qu'il y avait une différence entre les partis, de ce point de vue, en Afrique du Sud : les députées du parti au pouvoir sont particulièrement efficaces, à la différence des députées des autres partis. Elle a demandé si la formation de l'UIP était adaptée pour pouvoir se confronter à des attitudes culturelles différentes.

Mme Karin Jabre a indiqué qu'au Rwanda, le programme était destiné à des femmes parlementaires afin de s'assurer qu'elles aillent de l'avant et poussent au changement. Elle n'a pas estimé que l'efficacité des femmes doive être mesurée, car celle des hommes ne l'était pas. Elle a estimé que l'accent devait être mis sur l'examen de la manière dont les Parlements font avancer la législation sur l'égalité des droits.

La formation doit refléter l'environnement culturel. A Djibouti, l'UIP s'est assurée que ses experts proviennent d'un environnement culturel comparable — c'est pourquoi ont été envoyées des formatrices venues du Niger.

M. Yogendra NARAIN (Inde) a remercié Karin Jabre pour son intéressante présentation. En 1992, la Constitution indienne réservait 30 % des sièges aux femmes, aux élections de base. Cela signifie que 5 millions de femmes ont été élues et cela a été très efficace pour garantir que les femmes seraient représentées dans le processus démocratique. La politique nationale en faveur de la pleine égalité des femmes a été adoptée en 2001. Il a demandé quel était l'état des réflexions de l'UIP sur la manière de garantir la présence des femmes au Parlement.

Mme Karin Jabre a indiqué que le mécanisme du quota n'était pas accepté par tous. Il n'y a donc pas de réponse univoque sur le point de savoir quel était le mécanisme le meilleur.

Mme Keoropetse Boepetswe (Botswana) a indiqué qu'au Botswana, le Parlement ne comptait que 44 membres parmi lesquels, dans l'actuelle législature, seulement sept femmes. Les membres du Conseil des ministres ne prennent pas part aux organisations internationales. Parmi les sept femmes précitées, seules deux ne participaient pas au Conseil des ministres : en d'autres termes, seules deux femmes pouvaient prendre part aux réunions de l'UIP, ce qui était un problème. Elle a demandé comment l'UIP pourrait aider à résoudre ce problème. Les femmes ne souhaitent pas nécessairement se regrouper dans un cercle purement féminin. L'explication vient peut-être du fait qu'autant de femmes sont membres du Conseil des ministres.

Elle a remarqué qu'il était vraisemblable qu'il y ait moins de femmes au Parlement au Botswana à l'avenir, quoique le nombre de circonscriptions y ait augmenté.

Mme Karin Jabre a répondu que l'UIP ne pouvait pas faire autre chose que d'inviter les délégations à être composées de façon mixte. Le Secrétaire général a écrit aux délégations, pour s'informer de l'équilibre entre les sexes. Sinon, l'UIP ne peut pas aider.

Elle remarqué que ce n'était pas la première fois qu'on mentionnait la difficulté à former un cercle féminin, du fait de la force des caucus politiques dans un pays donné. Il était donc important d'avoir le soutien du Président de la Chambre et des élus masculins de la Chambre avant de former un tel cercle. La solution de substitution serait peut-être de créer un cercle pour l'égalité entre les sexes.

M. Ian Harris, Président a indiqué qu'il allait participer à un séminaire au Vanuatu et qu'il ferait part aux participants à la Conférence des vues de l'UIP concernant l'égalité entre les sexes.

Il a noté les remerciements collectifs de l'Association à M. Martin Chungong et à son assistante, pour avoir pris part à la réunion ainsi qu'aux collaborateurs de l'UIP, qui ont contribué à l'organisation des réunions de l'ASGP.

Le Président a demandé aux membres s'ils souhaitent proposer d'autres sujets de communication, des questionnaires ou des thèmes de débat général pour la réunion de Genève. Ceux-ci doivent être transmis aussi vite que possible aux cosecrétaires, de sorte qu'ils puissent être inclus dans l'agenda provisoire qui sera adopté ultérieurement.

Le Président a rappelé aux membres que la date limite de désignation des candidats à l'élection au Comité exécutif était fixée à jeudi 22 avril, 11h.

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. Boniface Chacran, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Bénin (en remplacement de Mme Nöle Avognon-Detinho) ;
- M. René Sounon Koto, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Bénin (en remplacement de M. Marcel Odunlami) ;
- M. Fidele Rwigamba, secrétaire Général du Sénat du Rwanda.

Les candidatures sont approuvées.

3. DEBAT GENERAL

Le partenariat entre hommes et femmes dans les services parlementaires

M. Ian Harris, Président, a donné la parole à Mme Hélène Ponceau pour lancer le débat sur le partenariat entre hommes et femmes dans les services parlementaires.

Mme Hélène Ponceau (France) a rappelé que le thème du partenariat entre hommes et femmes est au cœur des préoccupations et des actions de l'Union interparlementaire depuis plusieurs années.

Aborder la question du rôle des femmes dans les services parlementaires pose d'abord la question du champ de la réflexion, qui, au-delà des services parlementaires, doit aussi envisager la place des femmes dans la vie publique, qu'il s'agisse de mandats électifs ou d'emplois publics.

Les observations que chacun peut faire sur la situation actuelle de son pays ou de son Parlement doivent, par ailleurs, s'inscrire dans un processus évolutif, car il s'agit d'un domaine où les changements ont été considérables en peu de temps : à la pression des opinions publiques, s'est en effet ajoutée celle de textes internationaux — Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, (qui proscrie les discriminations fondées sur le sexe, au même titre que celles fondées sur la langue, la race, la religion ou l'opinion), Convention sur les droits politiques des femmes de 1953, Convention de New York sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 — et européens — Convention de 1950 dans le cadre du Conseil de l'Europe, Charte de Rome de 1996 — de plus en plus en nombreux.

Le problème vient de ce que la réalité vécue par les femmes au quotidien apparaît souvent assez éloignée du principe d'égalité posé par ces instruments internationaux.

— Pour ce qui concerne, en premier lieu, la *vie publique élective* (c'est-à-dire l'égalité des sexes dans la vie politique), la situation apparaît, en règle générale, assez défavorable. En France, c'est la médiocrité du constat qui a précisément provoqué l'évolution des idées et des lois : on y comptait encore récemment entre 5 et 10 % de femmes au Parlement et environ 8 % dans les assemblées départementales. La question de la place des femmes a donc fait en France l'objet de débats très vifs, autour de la notion de discrimination positive et de la fixation d'un quota minimal imposé aux partis politiques pour l'investiture de leurs candidats. De telles mesures heurtaient les principes constitutionnels, opposés à toute division des électeurs en catégories, quelles que soient les élections considérées. Par conséquent, une distinction entre candidats en fonction de leur sexe ne pouvait être envisagée qu'après modification de la Constitution, laquelle est intervenue en 1999, au terme d'un processus de plus d'un an en raison de l'âpreté des débats. La Constitution française affirme désormais que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives » et que « les partis politiques contribuent à la mise en œuvre de ce principe ».

Sur cette base ont été votées des lois qui imposent, sur les listes présentées au suffrage, soit une alternance stricte entre hommes et femmes, soit un nombre égal de personnes des deux sexes par groupes de candidats. Par ailleurs, l'aide publique accordée aux partis politiques est modulée en fonction des efforts faits pour présenter aux élections un nombre égal d'hommes et de femmes.

L'efficacité des mesures prises en France est indéniable, même s'il existe encore une opposition doctrinale au caractère autoritaire qu'elles revêtent : l'évidence est que seuls les mécanismes de parité, dans les élections où ils ont été mis en œuvre, ont été capables de produire des résultats véritablement probants.

— Pour ce qui concerne, en second lieu, la *place des femmes dans les emplois publics* (c'est-à-dire l'égalité dans les relations de travail), le principe de l'égal accès aux emplois se traduit en France par la règle de concours ouverts aux hommes comme aux femmes. Le principe de l'égalité de rémunération repose sur l'existence de grilles salariales, par construction identiques pour les uns et les autres.

Comme pour les fonctions électives, la réalité se mesure aux chiffres, c'est-à-dire à la proportion d'hommes et de femmes dans les différents secteurs de l'administration, d'une part, et à la proportion de femmes dans les postes de responsabilité, d'autre part. Les deux proportions sont souvent inverses, comme c'est le cas en France, où l'on observe concomitamment une forte féminisation dans certains secteurs et une faible présence des femmes dans la haute administration.

L'accès aux emplois publics par concours et l'existence de grilles salariales constituent donc le socle de l'égalité professionnelle, mais ils ne suffisent pas. Ceci explique l'adoption de législations complémentaires pour accélérer la féminisation des postes de responsabilité, dont les résultats sont encore à venir... même si des progrès ponctuels, notamment dûs à la loi du 9 mai 2001 sur l'égalité professionnelle, doivent être soulignés (composition des jurys de concours, instauration de plans pluriannuels de féminisation par catégories d'emplois d'encadrement, etc.).

— Pour ce qui concerne, en troisième et dernier lieu, les *femmes dans l'administration parlementaire*, un net décalage est perceptible, en France, par rapport aux autres corps de la fonction publique. Si les assemblées parlementaires ont, par rapport l'Etat, un moindre taux de féminisation global de leur fonction publique, elles peuvent en revanche faire valoir une forte féminisation des postes de direction. Pour ce qui concerne la haute fonction publique parlementaire, cette féminisation plus avancée qu'ailleurs trouve son explication dans le comportement des autorités politiques, soucieuses d'exemplarité, plus que dans des dispositions normatives.

Mme Hélène Ponceau a présenté une première contribution, intitulée « *La législation française sur la parité en politique* » :

I. UNE REFORME LONGUE A VOIR LE JOUR

La législation française sur la parité a été précédée d'un long débat qui atteint son apogée au milieu de la dernière décennie.

Sur le constat, l'accord est unanime :

- La France est l'un des pays les moins avancés quant à la place des femmes dans la vie publique et, en particulier, au sein des assemblées élues. En ce qui concerne les parlements nationaux, elle occupe l'avant-dernier rang de l'Europe des Quinze. Au niveau mondial, si l'on se réfère au rapport de l'Union interparlementaire paru en 1997, *Hommes et femmes en politique : la démocratie inachevée*, la France n'est qu'à la 72^e place pour le pourcentage de femmes siégeant dans les chambres basses.
- Les chiffres, en outre, mettent à mal l'idée avancée par certains selon laquelle cette situation pourrait s'améliorer avec le temps.

Certes, si la mixité a notablement progressé dans les conseils municipaux et régionaux, elle ne se situe qu'à 22 % dans les premiers et à 27 % dans les seconds. Mais le pourcentage de femmes élues dans les conseils généraux demeure dérisoire puisqu'il dépasse à peine 8 % en 1998. Mais c'est surtout au niveau du Parlement que se manifestent la persistance du déséquilibre hommes-femmes et la faiblesse des progrès constatés au fil des ans.

ASSEMBLÉE NATIONALE

	Les candidates à l'Assemblée nationale depuis 1945			Les élues à l'Assemblée nationale depuis 1945		
	<i>Femmes</i>	<i>Hommes et femmes</i>	<i>% de femmes</i>	<i>Femmes</i>	<i>Hommes et femmes</i>	<i>% de femmes</i>
21 octobre 1945 (*)	281	2.912	9,6	33	586	5,6
2 juin 1946 (*)	331	2.762	12	30	586	5,1
10 novembre 1946 (*)	382	2.801	13,6	35	618	5,7
17 juin 1951 (*)	384	3.962	9,7	22	627	3,5
2 janvier 1956 (*)	495	5.372	9,2	19	596	3,2
23/30 novembre 1958	65	2.809	2,3	9	586	1,5
18/25 novembre 1962	55	2.172	2,5	8	482	1,7
5/12 mars 1967	70	2.190	3,2	10	487	2,1
23/30 juin 1968	75	2.265	3,3	8	487	1,6
4/11 mars 1973	200	3.023	6,6	8	490	1,6
12/19 mars 1978	706	4.266	16,5	18	491	3,7
14/21 juin 1981	323	2.715	11,9	26	491	5,3
16/23 mars 1986 (*)	1.680	6.804	24,7	34	577	5,9

ASSEMBLEE NATIONALE

	Les candidates à l'Assemblée nationale depuis 1945			Les élues à l'Assemblée nationale depuis 1945		
	<i>Femmes</i>	<i>Hommes et femmes</i>	<i>% de femmes</i>	<i>Femmes</i>	<i>Hommes et femmes</i>	<i>% de femmes</i>
5/12 juin 1988	336	2.896	11,6	33	577	5,7
21/28 mars 1993	1.003	5.139	19,5	35	577	6,1
25 mai/1 ^{er} juin 1997	1.464	6.360	23	63	577	10,9

(*) Scrutin proportionnel : pour les élections qui se sont déroulées au scrutin majoritaire à deux tours, le chiffre des candidats indiqué est celui du premier tour

Source : Parité – Infos

SENAT

Dates des élections sénatoriales	Nombre total de sénateurs	Nombre de femmes sénatrices	Pourcentage
Juin 1947	314 (conseillers de la République)	22	7,0 %
Mai 1949	317	12	3,78 %
Juillet 1952	317	9	2,84 %
Juillet 1954	317	9	2,84 %
Novembre 1956	317	9	2,84 %
Juillet 1958	314	6	1,91 %
Octobre 1960	307	5	1,63 %
Décembre 1962	271	5	1,85 %
Octobre 1964	273	5	1,83 %
Octobre 1966	274	5	1,82 %
Septembre 1968	283	5	1,77 %
Septembre 1971	282	4	1,42 %
Septembre 1974	283	7	2,47 %
Septembre 1977	295	5	1,69 %
Septembre 1980	304	7	2,30 %
Septembre 1983	317	9	2,84 %
Septembre 1986	319	9	2,82 %
Septembre 1989	321	10	3,11 %
Septembre 1992	321	16	4,98 %
Septembre 1995	321	18	5,60 %
Septembre 1998	321	19	5,92 %

Non seulement ces progrès ont été très lents — sauf peut-être aux législatives de 1997 où le pourcentage de femmes élues passe de 6,1 à 10,9 % — mais ils ne sont pas continus : il y a eu moins de femmes élues à l'Assemblée nationale en 1968 et en 1977 qu'en 1962 et 1967 ; quant au

pourcentage de sénatrices, il est descendu de 7 % en 1947 à 1,42 % en 1971, pour remonter lentement jusqu'à 5,9 % en 1998.

La grande majorité des responsables politiques et des citoyens conviennent que cette sous-représentation des femmes n'est pas normale. Mais ils divergent sur les moyens d'y mettre fin.

Certains mettent en avant l'évolution des mentalités et soutiennent que la place croissante des femmes au sein des conseils municipaux et régionaux démontre l'existence d'un « vivier » qui servira de socle à des progrès futurs. Ils appellent à une action volontariste des partis, notamment au niveau des investitures, mais excluent toute forme de discrimination positive. Pour eux, l'universalisme républicain si ancré dans la mentalité française exclut toute distinction, en matière d'électorat et d'éligibilité, entre les citoyens.

D'autres recommandent, au moins à titre temporaire, l'instauration de ces discriminations positives. Et ils apparaissent à partir de l'année 1995 - marquée par la création, à l'initiative du Président de la République, d'un Observatoire de la parité - de plus en plus nombreux.

En juin 1996, le *Manifeste des Dix pour la parité*, lancé et signé par dix femmes de sensibilités politiques différentes mais ayant toutes exercé des responsabilités ministérielles, connaît un écho important. Il réclame non seulement une politique volontariste du Gouvernement et des partis, mais aussi une stricte limitation du cumul des mandats, un financement des partis modulé en fonction du respect de la parité hommes-femmes et l'instauration de discriminations positives.

Au Parlement, la question est aussi à l'ordre du jour. Le Sénat constitue, au début de 1997, une mission d'information sur la place et le rôle des femmes dans la vie publique. A l'Assemblée nationale, un débat est organisé sur ce sujet au mois de mars de la même année. Il révèle une certaine convergence de vues entre les grandes formations politiques.

Le Rassemblement pour la République notamment, jusqu'alors partisan d'une action de promotion des femmes dans le seul cadre du volontarisme des partis, propose désormais, par la voix du Premier ministre Alain Juppé, une « *décennie de la parité* » assortie de mesures contraignantes en faveur de la mixité dans le monde politique.

Mais il faut, pour cela, réviser la loi fondamentale.

En 1982, en effet, un projet de loi prévoyant que pour les élections municipales dans les communes de plus de 3.500 habitants, les listes de candidats ne pourraient « comporter plus de 75 % de personnes du même sexe » a été jugé contraire à la Constitution.

Une seconde tentative du législateur tendant à imposer la parité entre hommes et femmes pour chaque liste de candidats aux élections régionales se heurtera d'ailleurs, en 1999, à la même censure.

En juin 1998, le Gouvernement dépose un projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes. La loi ne sera promulguée qu'un an plus tard, le 9 juillet 1999, au terme d'un débat passionné. Trois lectures seront nécessaires avant l'adoption à une large majorité d'un texte commun par le Congrès du Parlement.

La Constitution est révisée sur deux points. D'une part, il est précisé que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ». D'autre part, il est indiqué que les partis politiques « *contribuent à la mise en œuvre du principe* » ainsi énoncé.

II. ENTRE INCITATION ET CONTRAINTE, UN DISPOSITIF AUX RESULTATS CONTRASTES

L'obstacle constitutionnel ainsi levé, un dispositif de parité a été institué par la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Il comporte deux mécanismes.

Le premier rend obligatoire le principe de parité pour les élections régies par le scrutin proportionnel, le principe étant mis en œuvre de façon différente selon la catégorie d'élections concernée :

- Pour les élections sénatoriales dans les départements soumis à ce mode de scrutin et pour les élections au Parlement européen, c'est une alternance stricte entre hommes et femmes, sur les listes, qui est requise. Il en est de même pour les élections régionales depuis la loi du 12 avril 2000.
- Pour les élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants, un système plus souple est retenu : un nombre égal d'hommes et de femmes doit figurer dans chaque groupe entier de six candidats, dans l'ordre de présentation de la liste.

Le second dispositif, à caractère incitatif, prévoit de moduler l'aide publique aux partis politiques en fonction de l'écart constaté entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes présentés par chaque parti ou groupement aux élections législatives : si cet écart excède une certaine proportion, le montant de l'aide publique attribuée à celui-ci en fonction des résultats de chaque formation aux législatives est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart.

Le premier bilan de cet ensemble de mesures apparaît contrasté.

Les dispositifs d'alternance obligatoire hommes/femmes sur les listes se sont avérés, en termes de mixité, très efficaces dans les deux occasions où ils ont eu à s'appliquer.

Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001 ont fait passer de 25,7 à 47,4 % la proportion des femmes parmi les conseillers municipaux des communes de plus de 3.500 habitants. Le principe paritaire a même eu un effet d'entraînement dans les petites communes, où il n'était pas applicable, et où pourtant le pourcentage de femmes élues a progressé de près de dix points. Le même effet s'est fait sentir au niveau des fonctions exécutives, mais de façon nettement plus atténuée, la proportion de maires femmes s'accroissant de 7,5 % en 1995 à 10,9 % en 2001.

Les élections sénatoriales du 23 septembre 2001, qui portaient sur un tiers du Sénat, soit 102 sièges, ont confirmé cette efficacité du nouveau dispositif.

Le nombre de femmes élues dans cette série a plus que quadruplé, passant de cinq au lendemain de l'élection de 1992 à vingt-deux. Globalement, la proportion des femmes parmi les sénateurs fait un véritable bond, passant de 5,9 % en 1998 à 10,9 %.

Bien entendu, l'effet positif de l'obligation d'alternance est beaucoup plus net dans les grands départements que dans les petits, où les élus cèdent parfois, pour échapper aux conséquences de cette obligation, à la tentative de constituer des listes séparées.

Très décevants apparaissent, au contraire, en termes de parité, les résultats du dispositif d'incitation financière instauré par la loi du 6 juin 2000, qui n'a eu à s'appliquer — il est vrai — qu'une seule fois.

Aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002, les deux principaux partis politiques, l'Union pour la majorité présidentielle (UMP) et le Parti socialiste (PS) ont certes accompli un effort non négligeable par rapport aux élections de 1997 : la proportion de candidates investies par l'UMP est passé de 7,7 % à 19,9 %, et celle des candidates investies par le PS de 27,8 à 36,1 %.

Mais ces deux formations n'en sont pas moins restées bien en deçà de la parité des candidatures. En outre, la nette propension des états-majors politiques à proposer de préférence aux femmes des circonscriptions difficiles fait que la proportion des femmes élues est encore plus réduite que celle des femmes candidates.

Cette attitude des grands partis à l'égard des candidatures féminines a représenté pour eux un coût financier non négligeable : 4 264 738 euros de pénalité pour l'UMP et 1 651 806 euros pour le PS.

Quant aux mouvements politiques qui ont respecté la parité entre candidatures féminines et masculines, ce sont essentiellement les petits partis qui savaient qu'ils n'auraient pas, ou guère, d'élus.

Le résultat est que le nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale ne s'est pas accru significativement en 2002 — 71 sur 577, au lieu de 63 précédemment.

Mme Hélène Ponceau (France) a présenté une deuxième contribution, intitulée « La parité hommes – femmes dans la fonction publique du Sénat » :

L'application du principe de parité « hommes – femmes » dans la fonction publique française présente certaines particularités par rapport au secteur privé. La question de l'égalité entre les hommes et les femmes ne se pose pas tant en termes de rémunération et d'écarts de salaires entre les uns et les autres, qu'en termes d'accès à certains postes traditionnellement masculins ou féminins et aux postes de responsabilité.

Afin de mieux comprendre la situation propre au Sénat, il est utile de commencer par présenter la situation générale de la fonction publique française.

I. L'APPLICATION DU PRINCIPE DE PARITE « HOMMES-FEMMES » DANS LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE

Un double constat est traditionnellement fait : celui d'une forte féminisation et celui d'une faible présence dans les postes de responsabilité. Des mesures volontaristes ont été récemment prises afin d'améliorer l'égalité entre les deux sexes dans la fonction publique.

A. Un double constat

1. Une forte féminisation

La fonction publique française se caractérise par une forte féminisation : les femmes représentent 57% des effectifs.

Cette féminisation est très ancienne et très prépondérante dans certains métiers (infirmières par exemple), plus récente mais tout aussi massive dans d'autres (enseignantes).

Par ailleurs, aujourd'hui, des métiers traditionnellement masculins s'ouvrent aux femmes : celles-ci représentent 12 % des effectifs du ministère de la défense contre 6 % en 1995 ; les « préfètes » ont fait leur apparition (5 % du corps des préfets) et de plus en plus de femmes trouvent leur place dans l'administration pénitentiaire (13,3 % des gradés et des surveillants).

2. Une faible présence aux postes de responsabilité

Le second constat est celui de la faible présence des femmes dans les postes à responsabilité. Plusieurs statistiques témoignent de cet état de fait :

- les femmes n'atteignent pas 15 % des effectifs de la haute fonction publique d'Etat, alors qu'elles représentent 53 % des cadres et professions intellectuelles supérieures et 38 % si l'on exclut les chercheurs et les enseignants ; leur accès à la haute fonction publique est traditionnellement plus important dans les ministères sociaux ;
- elles ne constituent que 18 % des grands corps de l'Etat ;
- elles ne sont que 18 % du corps des administrateurs territoriaux ;

- la proportion est plus forte chez les directeurs d'hôpitaux dont elles constituent 30 % des effectifs, mais des études montrent qu'elles y occupent essentiellement des postes d'adjoint et rarement des postes de direction des plus grands établissements.

Cependant, si l'on observe la tendance sur moyen terme, l'évolution est favorable aux femmes : en 1998, les femmes ne représentaient que 15,3 % des grands corps contre près de 18 % aujourd'hui.

Dans ce contexte, ce que traduit ce chiffre de 15 % des postes de responsabilité occupés par des femmes, rapproché de celui de 57 % des effectifs totaux constitués par des femmes, est moins un phénomène de discrimination qu'une évolution culturelle lente qui, principalement dans l'éducation, pousse peu à peu les femmes à prétendre aux mêmes études et donc aux mêmes carrières que les hommes.

B. Des mesures volontaristes pour accélérer la féminisation des postes de responsabilité

Pour accélérer ce mouvement favorable aux femmes, des mesures volontaristes ont été mises en œuvre :

- l'installation d'un comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs de la fonction publique (novembre 2000), qui commande des études, publie des rapports et émet des recommandations ;
- le vote de la loi du 9 janvier 2001 sur l'égalité professionnelle, dont certaines dispositions concernent directement la fonction publique : cette loi permet une meilleure représentation des femmes au sein des jurys de concours et dans les organismes paritaires (en instaurant une proportion minimale fixée par décret à 30 %) ; elle renforce le dispositif de protection contre le harcèlement sexuel ; elle réaffirme l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe ;
- une circulaire du Premier ministre en date du 6 mars 2002 est venue renforcer ces dispositions en prévoyant l'élaboration de plans pluriannuels de féminisation dans les ministères, fixant pour une durée de 3 à 5 ans des objectifs en termes de taux de féminisation par catégorie d'emplois de direction et d'encadrement ;
- le ministère de la fonction publique publie désormais des statistiques « sexuées » pour améliorer la connaissance du phénomène ;
- un réseau de coordonnateurs chargés de la promotion de la place des femmes dans l'administration a été mis en place afin de favoriser les échanges d'expériences et de bonnes pratiques.

II. L'APPLICATION DU PRINCIPE DE PARITE « HOMMES-FEMMES » DANS LA FONCTION PUBLIQUE DU SENAT

Fonctionnaires de l'Etat, les personnels des deux Assemblées du Parlement sont recrutés par des concours particuliers ouverts aussi bien aux hommes qu'aux femmes quelle que soit la catégorie en cause, en vertu du principe général en droit français de l'égal accès aux fonctions publiques, sans autre distinction que celle des connaissances et des capacités.

1. Une fonction publique encore peu féminisée

Tout d'abord, par rapport à la fonction publique en général, la fonction publique du Sénat est traditionnellement moins féminisée : on ne compte que 32 % de femmes dans les effectifs totaux de fonctionnaires du Sénat. Ce chiffre global recouvre des situations fort diverses selon les cadres et

s'explique par le poids des catégories traditionnellement masculines dans la composition de l'effectif du Sénat :

- certains cadres sont traditionnellement féminins : c'est le cas de celui des secrétaires des services qui compte 152 femmes pour un seul homme ; de même, à la lingerie, on ne compte qu'un seul homme sur un effectif de huit agents de lingerie ;
- à l'inverse, les hommes sont très majoritaires dans d'autres cadres : surveillants du Palais (100 %), jardiniers (95 %), surveillants du Jardin (94 %), aides-jardiniers (93 %), agents (87 %).

Mais l'évolution va, au fil des recrutements, vers une plus grande mixité :

- les femmes représentaient en 1986 moins de 25 % des effectifs, contre 32 % aujourd'hui ;
- depuis quelques années, la mixité progresse dans presque tous les cadres, parfois très rapidement : en 1986, le cadre des agents était masculin à 98 % contre 87 % aujourd'hui ; au dernier concours d'agent, 10 femmes ont été déclarées admises sur les listes principale et complémentaire sur un effectif de 35 admis, soit près de 30 % ;
- c'est en 1999 qu'est entrée la première femme jardinier, en 2000 la première femme surveillant du Jardin ;
- un cadre, celui des administrateurs-adjoints, qui ne correspond pas à des fonctions qui seraient "traditionnellement" considérées comme féminines, est à prépondérance féminine (à plus de 57 %).

2. Des femmes dans les postes de responsabilité

Deuxième constat, la haute fonction publique du Sénat est très féminisée. On retrouve de nombreuses femmes dans les postes de responsabilité : un secrétaire général sur deux (50 %), cinq directeurs sur vingt-deux (23 %) et trois chefs de secrétariat de commission sur six (50 %) sont des femmes. Au total, 27 % des postes d'encadrement sont occupés par des femmes, soit deux fois plus que dans la fonction publique en général.

Ce pourcentage est à rapprocher du nombre de femmes qui ont atteint le grade suffisant pour postuler à ces postes de responsabilité : aujourd'hui, sur 29 administrateurs ayant le grade de conseiller depuis au moins quatre ans, et pouvant donc prétendre à une nomination comme directeur, 14 sont des femmes, soit 48 %, ce qui laisse augurer d'une progression encore plus accentuée à court terme de la féminisation dans les postes d'encadrement supérieur de la fonction publique du Sénat.

À plus long terme, la proportion de 27 % devrait encore naturellement augmenter, compte tenu de la féminisation progressive du corps des administrateurs, aujourd'hui encore masculin à hauteur de 67 %. Dans les concours de 1997-1998, 1999-2000 et 2001-2002, les femmes ont représenté, respectivement, 60 %, 43 % et 43 % des admis (des taux supérieurs à ceux de l'École nationale d'administration qui recrute les hauts fonctionnaires de l'exécutif).

3. Des femmes dans les organismes paritaires et les jurys de concours

Dans les organismes qui associent le personnel et l'administration, les femmes sont également très présentes et même parfois surreprésentées par rapport à leur poids réel dans les effectifs (32 %).

Les femmes sont également représentées dans les jurys des concours du Sénat. C'est ainsi que le jury du concours de jardinier actuellement ouvert compte quatre femmes sur neuf membres du jury, soit un taux de féminisation de près de 45 %. Et les jurys très masculins ne peuvent être taxés de discrimination à l'encontre des femmes : le jury du dernier concours de secrétaire des débats, exclusivement masculin, a nommé trois femmes en listes principale et complémentaire.

Ici encore, on assiste à un mouvement de féminisation. Dans une étude portant sur les concours d'administrateurs du Sénat organisés depuis 1964, il apparaît que ce n'est qu'en 1974 que pour la première fois une femme devient membre du jury. A partir de cette date et jusqu'en 1989, un jury sur deux en moyenne comptera une femme dans sa composition. Le concours de 1991-1992 fait apparaître trois femmes dans sa composition et, depuis, ce mouvement poursuit son amplification : huit membres du jury du concours 2001-2002, sur 27, étaient des femmes.

4. Des dispositions réglementaires favorables aux femmes

Il convient d'ajouter que de nombreuses dispositions réglementaires analogues au reste de la fonction publique sont favorables à la carrière des femmes au Sénat, voire instaurent une discrimination positive à leur avantage :

- pour celles d'entre elles qui auraient élevé ou élèveraient un enfant, la limite d'âge pour les concours qui est de 35 ans, est repoussée à 45 ans (alors qu'un homme ne bénéficiera que d'une bonification limitée à un an par enfant à charge) ;
- la limite d'âge est même supprimée pour les mères de trois enfants et plus, les veuves non remariées, les femmes divorcées et non remariées, les femmes séparées judiciairement, les femmes célibataires ayant au moins un enfant à charge, et qui se trouvent dans l'obligation de travailler ; tandis que les hommes ne peuvent bénéficier de cette disposition que s'ils sont célibataires avec au moins un enfant à charge et dans l'obligation de travailler.

Les barèmes des épreuves sportives des concours sont également adaptés aux candidates féminines et les tailles minimales requises pour se présenter aux concours d'agent, de surveillant du Jardin et de surveillant du Palais sont différenciées selon les hommes et les femmes (1,67 mètre pour les hommes et 1,57 mètre pour les femmes, selon l'article 34 du Règlement intérieur).

Par souci de parité « inverse », le Sénat a aussi mis en place un congé de paternité pour les jeunes pères. Les hommes comme les femmes peuvent bénéficier d'un congé d'adoption, d'un mi-temps à la naissance d'un enfant et peuvent, les uns comme les autres, demander à bénéficier d'un congé parental pour élever leurs enfants.

Il est également intéressant d'étudier la mise en œuvre du principe de parité au niveau des deux Caisses autonomes chargées respectivement des retraites et de la sécurité sociale des personnels. C'est un domaine qui a connu de récentes évolutions juridiques, notamment sous la pression du droit communautaire.

Deux mesures ont été récemment prises par le Bureau du Sénat pour mettre en conformité le règlement de la Caisse des retraites avec la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes établissant que les pensions servies par le régime de retraite des fonctionnaires sont assimilables à des rémunérations au sens du Traité de Rome et, qu'à ce titre, elles ne peuvent être fondées sur des différences de traitement liées à un critère du sexe.

Tout d'abord, le régime des pensions de réversion des veufs a été aligné sur celui des veuves, antérieurement plus favorable, au motif que les veuves n'avaient pas eu d'activité professionnelle et ne disposaient en général pas de ressources propres.

Ensuite, à l'occasion de la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003 portant réforme du régime des retraites, le Bureau du Sénat a significativement modifié le régime des avantages familiaux.

De même que dans le régime général de la fonction publique, les fonctionnaires du Sénat ayant élevé au moins trois enfants bénéficient d'une majoration de retraite identique, depuis l'origine, pour les fonctionnaires hommes ou femmes.

Dans le respect du principe d'égalité entre les sexes, le dispositif adopté au Sénat prévoit, en outre, une bonification pour enfants similaire pour les hommes et les femmes et augmentée pour ces derniers, de la période correspondant à l'accouchement, ainsi que la prise en compte, dans la limite de trois années, des périodes d'interruption ou de réduction d'activité prises pour élever un enfant.

S'agissant de l'assurance maladie, la disparition de la notion de « chef de famille » en matière d'affiliation, à compter de 1986, permet aux femmes fonctionnaires d'assurer la protection sociale de leurs enfants auprès de la caisse autonome du Sénat, même lorsque leur conjoint relève d'un autre régime de sécurité sociale.

En conclusion, encore peu nombreuses dans une administration plus traditionnellement masculine, les femmes accèdent d'ores et déjà à égalité avec les hommes aux postes de responsabilité et un processus « naturel » tendant vers une meilleure parité dans la fonction publique du Sénat s'est enclenché, en douceur, sans texte contraignant et sans revendications internes.

Mme Hélène Ponceau (France) a présenté une troisième contribution, intitulée « Les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes » :

Les délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat et de l'Assemblée nationale ont été créées par la loi du 12 juillet 1999.

A l'origine de ce texte, adopté à partir de propositions de loi déposées par des sénateurs et des députés des groupes socialiste et communiste, on trouve un constat, ainsi formulé au cours des débats : « *l'égalité en droit, établie par la Constitution, n'a pas suffi à l'établissement d'une complète égalité des chances entre les hommes et les femmes* ». Le législateur a donc décidé de créer, dans chacune des deux assemblées, une structure permanente chargée de veiller au respect de cette égalité dans tous les domaines.

La composition des délégations aux droits des femmes répond à un souci d'équilibre politique et de diversification des compétences techniques de ses membres. Chacune des délégations comporte 36 parlementaires désignés selon le principe de la représentation proportionnelle des groupes politiques. Alors que la délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci, la délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de celui-ci, soit tous les trois ans. Le législateur a également souhaité que les compétences techniques soient diversifiées au sein des délégations : c'est pourquoi les commissions parlementaires doivent y être « *représentées de manière équilibrée* ». La composition des délégations doit aussi assurer une certaine mixité : ainsi la délégation du Sénat comprend aujourd'hui 16 hommes et 20 femmes et celle de l'Assemblée nationale 10 hommes et 26 femmes.

Chaque délégation s'est dotée d'un Règlement intérieur qui fixe notamment la composition de son bureau : constitué lui aussi de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

Trois missions sont confiées aux délégations parlementaires aux droits des femmes.

— D'abord, le suivi des textes soumis au Parlement.

Les délégations suivent les projets et propositions de loi ainsi que les textes communautaires soumis aux assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution, au regard de leurs conséquences sur les droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

A cet effet, les délégations peuvent être saisies par :

- le bureau de l'assemblée concernée ;
- une commission sur les projets et propositions de loi dont elle est saisie ;
- et par la délégation pour l'Union européenne sur les textes communautaires soumis aux assemblées, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Lorsque l'une des deux délégations souhaite être saisie sur un texte, il appartient à son président d'adresser une demande en ce sens, selon le cas, soit au président de la commission saisie au fond du projet ou de la proposition de loi, soit au président de la délégation pour l'Union européenne.

Cette mission de suivi des textes doit être accomplie « *sans préjudice des compétences des commissions permanentes ni de celles des délégations pour l'Union européenne* ».

L'actuelle procédure d'examen des textes, tant en commission qu'en séance publique, n'est donc en aucune façon modifiée, mais simplement complétée par l'intervention de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. Celle-ci n'a, en tant que telle, aucun droit d'amendement et émet simplement des recommandations. Le rapporteur de la délégation vient présenter son rapport et les recommandations qu'il contient à la commission saisie au fond, à l'ouverture de la réunion consacrée par cette commission à l'examen du texte en cause. De même, le rapporteur de la délégation présente ses recommandations en séance publique ; il intervient juste après les rapporteurs de la ou des commissions compétentes.

On observera, au demeurant, que si la délégation n'a pas le droit d'amendement, rien n'interdit à l'un de ses membres d'élaborer un amendement à partir d'une recommandation de la délégation et de le présenter à titre personnel.

— Ensuite, l'information du Parlement sur l'action du Gouvernement.

Les délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances doivent aussi informer les assemblées de la politique suivie par le Gouvernement dans l'ensemble des domaines intéressant les droits des femmes et l'accès à l'égalité, notamment professionnelle.

Pour remplir ce rôle d'information du Parlement, les délégations peuvent entendre les ministres et reçoivent communication de tous renseignements de nature à faciliter leur mission.

Indépendamment des rapports sur les questions dont elles ont été saisies, les délégations publient chaque année un rapport dressant le bilan de leur activité et comportant, le cas échéant, des propositions d'amélioration de la législation dans leurs domaines de compétence. Au Sénat, la mission d'établir ce rapport est impartie au président de la délégation. A l'Assemblée nationale, il est prévu qu'au début de chaque session ordinaire ou après chaque renouvellement, la délégation charge l'un de ses membres de préparer le rapport annuel.

Depuis sa création, la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale a pris successivement pour thèmes de ses rapports annuels : la contraception, l'application de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse, et le suivi de la loi du 9 mai 2002 sur l'égalité professionnelle. Elle consacre sa réflexion, cette année, aux problèmes posés par le travail à temps partiel.

Les thèmes retenus par la délégation sénatoriale ont été : les politiques publiques face à la prostitution, la mise en œuvre des programmes de formation et d'insertion en vue d'un emploi durable des jeunes en difficulté et l'égalité salariale. Le prochain rapport d'activité aura pour sujet la mixité dans la France d'aujourd'hui, en particulier à l'école.

M. Petr Tkachenko (Fédération de Russie) a présenté la contribution suivante, intitulée « Le partenariat hommes-femmes au sein de l'assemblée fédérale de la Fédération de Russie » :

Le défi majeur du XXI^e siècle est la formation d'un nouveau système de relations sociales fondé, entre autres, sur les principes du partenariat hommes-femmes. Chacun sait que, lors du Sommet du millénaire, les chefs d'Etat du monde entier ont adopté une Déclaration, où l'égalité hommes-femmes est concomitamment définie comme un but en soi et un moyen pour atteindre les objectifs que la communauté internationale s'est assigné à elle-même.

La question du partenariat hommes-femmes dans les activités parlementaires n'est pas une nouveauté pour le Conseil de la Fédération de Russie. La question appartient, plus ou moins, au champ de compétence d'un grand nombre de commissions permanentes importantes de la Chambre, comme celles pour les politiques sociales, la science, la culture, la santé publique, l'éducation et la protection de l'environnement, la jeunesse et les sports.

A l'heure actuelle, la qualité de la législation qui doit être adoptée, son caractère systémique et l'absence de controverses internes sont des questions de principe pour l'instance législative suprême. On pourrait même presque dire que le degré de conformité au principe de la parité hommes-femmes est une caractéristique qui détermine la qualité de la législation. A cette fin, les projets de loi ont été examinés au Conseil de la Fédération du point de vue du respect de cette parité. Un travail important a été réalisé pour réviser le droit du travail et de la famille, en lien étroit avec les organisations non gouvernementales féminines.

La question de la parité est devenue un instrument d'échanges entre les institutions de la société civile et le Parlement russe. Avec le soutien actif des organisations non gouvernementales, les parlementaires féminins ont exercé une influence réelle sur le jeu politique et la formation de l'opinion publique, du point de vue de la participation des femmes à la vie politique et de leur représentation au sein des instances décisionnelles élues.

Les travaux de la Commission publique de garantie de droits et de possibilités égaux pour les hommes et les femmes de Russie, créée au sein du Conseil de la Fédération sous les auspices de son Président, constitue le véritable résultat de ces échanges. Sont venus y siéger des membres du Conseil de la Fédération, des représentants des instances législatives des Etats fédérés, des universitaires, des experts, aux côtés de responsables d'organisations non gouvernementales. Il y a une conscience croissante, dans la Russie actuelle, de la nécessité de passer d'une situation où l'on se borne à garantir des droits identiques aux femmes à celle d'une démocratie réellement paritaire, une conscience de la nécessité de prendre en compte l'asymétrie entre les sexes du point de vue des intérêts, non seulement des seules femmes, mais aussi des hommes.

Elément important du dispositif national de promotion des droits de l'homme, la Commission publique conduit un large processus de négociation et de consultation avec les ONG féminines, les responsables économiques et les institutions de la société civile. Conformément à la division de la Fédération de Russie en sept districts fédéraux, la Commission publique a mis en place sept bureaux, qui tiennent leurs propres réunions et agissent directement au sein de chaque district, aussi bien qu'au sein des parlements régionaux. A l'exemple du Conseil de la Fédération, de nombreuses instances législatives locales ont créé des commissions similaires.

L'organisation de manifestations de grande ampleur, avec la participation de délégations représentatives de tous les milieux de la Fédération de Russie et dont le thème du partenariat hommes-femmes constitue le centre de gravité, est devenu un fait marquant de la vie publique au sein du pays. Parmi ces manifestations, le Forum de la femme russe (consacré à la fête des mères), le Congrès international de la famille russe (consacré au dixième anniversaire de l'année internationale de la famille) et une conférence sur « l'intégration des politiques en faveur du partenariat hommes-femmes au sein des activités des instances législatives locales et des médiateurs ».

Conformément à la stratégie conçue par l'Organisation des Nations Unies en vue de promouvoir les femmes à tous les niveaux de responsabilité, le Parlement russe a mis en œuvre de nombreuses politiques afin de garantir l'égalité entre les sexes. En dépit du fait que les femmes sont, au Parlement russe, moins nombreuses que nous le souhaiterions, elles détiennent des positions clé en son sein et apportent une contribution importante aux travaux des deux chambres. Une femme a été élue à l'un des trois postes de vice-président de la Chambre. Des femmes président ou sont membres du Bureau de quatre comités et commissions du Conseil de la Fédération.

Pour ce qui concerne la composition de l'administration du Conseil de la Fédération, dans la perspective du problème qui nous intéresse, je me crois autorisé à dire que, du fait de politiques du personnel équilibrées, nous avons atteint des indices optimaux. C'est ainsi que les femmes y représentent 56 % du personnel, dont 81 % ont un diplôme d'éducation secondaire et 10 % des diplômes et un statut universitaires. Les femmes occupent une position prééminente dans des services prestigieux de l'institution, comme le service des questions légales (*Legal Department*) et le service d'analyse (*Analytical Department*), où elles représentent respectivement 75 % et 50 % du personnel. Il y a une proportion élevée de femmes parmi les chefs de secrétariat et chefs de secrétariat adjoints des commissions permanentes de la Chambre, ainsi que parmi les chefs de division et chefs de division adjoints des services administratifs du Conseil de la Fédération.

La Russie, comme les autres pays — y compris ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats en matière de promotion de l'égalité entre les sexes — doivent aujourd'hui admettre que beaucoup reste à faire sur ce chemin de l'égalité, sans laquelle un partenariat à part entière est impossible.

L'Union interparlementaire a élaboré de nouveaux projets pour étendre le partenariat. Les réunions de femmes parlementaires sont devenues une véritable institution au sein de l'Union interparlementaire. Les parlements nationaux répondent avec attention aux nouvelles idées lancées par la communauté mondiale. J'aimerais souligner qu'en Russie, tous les pré-requis existent pour réaliser l'égalité entre les sexes au sein de la majorité des institutions politiques que le Parlement a joué un rôle majeur dans la promotion de ce principe et sa mise en application.

M. Arie Hahn (Israël) a indiqué que les secrétaires généraux des parlements sont tous soucieux de promouvoir l'égalité entre les sexes au sein de leurs services.

A la Knesset, les femmes sont majoritaires et détiennent les fonctions les plus importantes : c'est ainsi que la plupart des services sont dirigés par des femmes, comme ceux des ressources humaines, du protocole, du compte rendu sténographique, de la recherche, etc. Aucune politique spécifique en faveur de la parité n'apparaît donc nécessaire.

M. Hafnaoui Amrani (Algérie) a indiqué qu'en Algérie, une femme s'est présentée comme candidate à la magistrature suprême pour la première fois lors de l'élection présidentielle du 8 avril 2004. Il est également symptomatique que tous les candidats à l'élection ont réservé une place à cette question de l'égalité hommes-femmes dans leurs programmes.

Au Parlement, les femmes sont peu représentées — on ne compte que 4 femmes parmi les 144 membres du Conseil de la Nation — à la différence de l'administration, où les proportions sont beaucoup plus équilibrées — 44 % de personnels féminins.

Mme Valeria Agostini (Italie) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Les commissions pour l'égalité des chances du Parlement italien* » :

Au cours des années récentes, chacune des deux Chambres du Parlement italien s'est doté d'une Commission pour l'égalité des chances, composée de parlementaires et de représentants de l'administration. Il est significatif que la date choisie pour créer la commission sénatoriale pour l'égalité des chances était le 8 mars 1999, date de la journée de la femme.

Dans les deux Chambres, la composition des commissions garantit la représentation de tous les points de vue politiques, administratifs et syndicaux. La Commission pour l'égalité des chances de la Chambre des députés comprend 4 femmes députées, 4 représentantes du personnel désignées par les syndicats et une responsable administrative, désignée par le secrétaire général, secrétaire de la Commission et qui représente l'administration. La Commission pour l'égalité des chances du Sénat comprend 3 femmes sénateurs, 3 représentantes du personnel et une responsable administrative, désignée par le Président du Sénat, secrétaire de la Commission et qui représente l'administration sénatoriale.

Afin de promouvoir et de garantir l'égalité des chances des hommes et des femmes au travail, les commissions des deux Chambres soumettent des propositions à leurs Bureaux respectifs, relatives à l'organisation du travail, aux horaires de travail, aux programmes de formation et aux services d'aide. La commission pour l'égalité des chances du Sénat a commencé ses travaux en envoyant un questionnaire à tous les personnels féminins, comprenant 25 questions relatives à leur expérience professionnelle au Sénat. Les enseignements qui s'en dégagent ont été ensuite examinés par l'administration sénatoriale et le Bureau.

Parmi les initiatives prises par la commission au cours de ses premières années d'activité, l'une des plus importantes est la demande adressée au Bureau d'appliquer à l'administration sénatoriale les dispositions de la loi entrée en vigueur en Italie en 2000, intitulée « Règles nouvelles pour la protection de la parentalité » et concernant les pères et les mères. J'estime que cette loi est bien plus efficace, du point de vue de la promotion de l'égalité des chances, que les mesures antérieures spécifiquement destinées aux femmes. Elle élargit la législation existante et étend certaines dispositions sur la protection des parents aux pères qui travaillent : elle établit notamment que les pères également peuvent bénéficier d'un congé parental, pour une durée limitée, afin de s'occuper de leurs enfants de moins de 3 ans ou de moins de 8 ans, selon les circonstances.

Les parents sont ainsi placés sur un pied d'égalité. D'un côté, les pères peuvent, s'ils le souhaitent, établir une relation plus forte avec leurs enfants durant leur prime enfance ; d'un autre côté, les femmes ne sont plus nécessairement les seules dont la carrière est compromise par les congés parentaux. D'après les statistiques, la proportion de femmes parmi les actifs a fortement augmenté en Italie, mais les hommes demeurent largement surreprésentés dans les postes les plus lourds et aux fonctions de responsabilité. Au Sénat, si les femmes représentent 41 % du total du personnel, seules 25 % sont des cadres supérieurs.

La demande adressée au Bureau par la commission pour l'égalité des chances ayant été acceptée, la loi susmentionnée sur la protection de la parentalité a été appliquée à l'administration sénatoriale — à la réserve près de quelques modifications rendues nécessaires pour préserver des dispositifs plus avantageux — sous forme d'un amendement à l'article 39 du Règlement administratif sur le personnel du Sénat. Il est important de noter que, depuis l'introduction de cet amendement, le nombre de personnels masculin qui ont pris un congé parental pour s'occuper de leurs enfants a fortement augmenté : ce pourcentage, auparavant négligeable, avait déjà atteint 20 % en 2001 et a depuis constamment monté, atteignant 28 % en 2004.

Mme Marie-André Lajoie (Canada) a indiqué qu'à la Chambre des communes, la répartition était de 55 % d'hommes et 45 % de femmes pour l'ensemble des personnels « non politiques », cette proportion étant de 60 % – 40 % pour les postes d'encadrement et 50 % – 50 % au niveau du secrétariat général.

La politique suivie s'appuie sur la loi sur l'équité en matière d'emploi, qui vise également la protection des minorités, des handicapés, etc. L'administration parlementaire n'y est pas formellement assujettie, mais elle en respecte l'esprit.

Mme Heather Lank (Canada) a rappelé que le Sénat canadien n'est pas élu, mais nommé par le Gouverneur général sur recommandation du Premier ministre et a indiqué qu'une politique de nomination en faveur des femmes avait été délibérément suivie au cours des dernières années.

Pour ce qui concerne la gestion du personnel, l'administration tente de concilier l'équité hommes-femmes et la nécessité d'une promotion fondée sur le mérite. A cet égard, des dispositions avantageuses sont en vigueur pour les parents, qui leur permettent d'obtenir jusqu'à 12 mois de congé parental avec maintien de 93 % du salaire et donc d'avoir une vie familiale plus aisée.

Mme I Gusti Ayu Darsini (Indonésie) a estimé que des progrès ne pouvaient être enregistrés qu'à partir du moment où étaient mises en place des stratégies véritablement axées sur le partenariat hommes-femmes. La loi électorale indonésienne réserve 30 % de sièges aux femmes, mais n'est pas toujours appliquée. Dans le recrutement, aucune discrimination n'est théoriquement possible, mais des inégalités persistent en fait.

M. Emmanuel Bakwege (Ouganda) a indiqué qu'en Ouganda, le fort déséquilibre en faveur des hommes avait conduit à l'adoption de mesures vigoureuses, comme par exemple l'instauration de quotas de femmes dans les élections politiques. Dans la fonction publique, les candidates sont délibérément avantagées par rapport aux hommes au moment du concours, sous forme d'un bonus de points.

A l'heure actuelle, 40 % du personnel parlementaire est un personnel féminin. Il apparaît difficile d'accroître cette proportion à court terme, car le recrutement doit s'effectuer en fonction des compétences et des qualifications des candidats et non de leur sexe.

M. Khondker Fazlur Rahman (Bangladesh) a indiqué qu'au Bangladesh, l'égalité hommes-femmes est reconnue par la Constitution, la loi et dans toutes les sphères de la vie publique. En 1973, il avait été prévu de réserver au Parlement 15 sièges sur 315 à des femmes, qui n'avaient à l'époque pas été pourvus ; en 1986, ce sont 32 femmes qui y ont été élus.

Dans un proche avenir, la Constitution sera modifiée afin de réserver 45 sièges aux femmes — à rapprocher des 10 % de sièges réservés aux femmes au sein du Gouvernement.

M. Yogendra Narain (Inde) a indiqué qu'en Inde, de nombreuses dispositions constitutionnelles en faveur des femmes trouvent à s'appliquer au sein des services parlementaires. La Constitution ouvre notamment la possibilité de prendre des mesures de discrimination positive en leur faveur et pose le principe d'absence de toute discrimination en matière d'embauche et de rémunération.

En 1990, une Commission parlementaire sur les droits des femmes a été créée. En 1993, l'Inde ratifiait la Convention prohibant toute discrimination à leur encontre, ainsi que de nombreux instruments internationaux.

Mme Lulu Matyolo (Afrique du Sud) a indiqué que le principe d'égalité entre les hommes et les femmes était posé par la Constitution de l'Afrique du Sud et que, dans le cadre des *affirmative actions*, la possibilité de mettre en place une discrimination positive en faveur de celles-ci a été reconnue. Il est vrai néanmoins qu'au-delà du sexe de la personne qui postule à un emploi, c'est sa compétence qui doit faire la différence.

Au sein du Parlement, où le Conseil des Provinces est dirigé par une femme, chaque responsable administratif est tenu d'assurer la parité hommes-femmes au sein de son service et est contrôlé sur ce point, à travers un suivi *ex post* des embauches réalisées. Les responsables ont également été sensibilisés à la nécessité de se mobiliser contre le harcèlement sexuel.

La situation en Afrique du Sud atteste donc que, bien au-delà de simples aspects quantitatifs et d'une logique de quota, des pratiques volontaristes existent en faveur des femmes et sont mises en œuvre avec détermination.

M. Anicet Habarurema (Rwanda) a estimé que l'approche de la question de la parité est nécessairement différente entre pays riches et pays en développement. Chez ces derniers, les difficultés tiennent fréquemment aux spécificités des cultures nationales, mais aussi à des différences d'éducation liées, entre autres, au passé colonial.

Au Rwanda, la parité hommes-femmes est néanmoins réalisée dans les faits.

Mme Panduleni Shimutwikeneni (Namibie) a indiqué que l'article 10 de la Constitution namibienne prévoit l'égalité de chacun devant la loi et que plusieurs lois y ont été adoptées, traitant spécifiquement de cette questions (loi sur le service public, loi sur l'embauche, etc.). Aujourd'hui, un tiers des candidats aux élections doivent être des femmes.

Un projet de loi est en cours de discussion, sur le problème du viol des femmes et de la lutte contre la violence conjugale.

Il faut ajouter qu'une section entière du Programme de développement national est consacrée aux femmes et à la lutte contre l'analphabétisme.

M. Michael Pownall (Royaume-Uni) a indiqué qu'au Royaume Uni, les hommes demeurent majoritaires aux postes-clés. La situation est néanmoins en évolution rapide, grâce à une politique volontariste de recrutement de femmes.

L'un des problèmes qui se pose est celui des conjoints travaillant dans une même administration. Des directives ont été élaborées visant à éviter que, sur le plan professionnel, l'un se trouve sous le contrôle hiérarchique de l'autre.

Mme Hélène Ponceau (France) a estimé, au terme du débat, que trois points principaux semblent émerger des différentes interventions :

- le premier est l'apport de la loi, au sens large, pour faire évoluer les situations, dans la vie politique (accès aux mandats électifs) comme dans la vie professionnelle ;
- le deuxième est que les administrations parlementaires semblent constituer des espaces privilégiés — ce qui semble lié à un souci d'exemplarité des autorités politiques supérieures, à leur volonté d'aller au-delà des seules dispositions législatives ;
- le troisième est l'importance des opinions publiques pour faire évoluer les problématiques et le regard de la société sur la place des femmes.

M. Ian Harris, président, a remercié Mme Hélène Ponceau et l'ensemble des participants au débat.

LA SEANCE EST LEVEE A 17H30.

TROISIEME SEANCE

20 avril 2004, 15h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 15H00.

1. DEBAT GENERAL

Les relations entre le Parlement et la société civile

M. Ian Harris, Président, a donné la parole à M. Prosper Vokouma et à M. Anders Forsberg pour lancer le débat sur le partenariat entre hommes et femmes dans les services parlementaires.

M. Prosper Vokouma (Burkina Faso) a présenté la contribution suivante, intitulée « Représentation nationale et participation citoyenne : quels mécanismes de dialogue entre l'Assemblée nationale et la société civile ? L'expérience de l'Assemblée nationale du Burkina Faso » :

Les autorités burkinabés ont initié, depuis 1991, un processus de réflexion et de mise en œuvre opérationnelle d'une politique nationale en matière de bonne gouvernance. Ces réflexions ont abouti à l'élaboration et à l'adoption en 1998 d'un « plan national de bonne gouvernance au Burkina Faso ».

La bonne gouvernance se définit comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires politiques. C'est l'ensemble des ressources et mécanismes permettant d'optimiser l'indice de performance dans la gestion des affaires publiques et de favoriser l'articulation des intérêts des citoyens, l'exercice de leurs droits et devoirs ainsi que l'arbitrage des difficultés susceptibles de les opposer.

La bonne gouvernance vise à terme la stabilité politique, la participation populaire à la gestion de la chose publique, le développement institutionnel et le respect des droits humains. Elle comprend trois dimensions : la dimension économique, la dimension politique et la dimension administrative. S'agissant de ses objectifs, la bonne gouvernance vise entre autres :

- la mise en place d'un Etat stratège, à même de jouer efficacement son rôle normatif d'orientation et d'impulsion du développement socio-économique ;
- la promotion d'une société civile capable de peser sur les différentes décisions politiques et économiques et de constituer un véritable contrepoids social ;
- le renforcement des capacités organisationnelles et techniques des institutions législatives et consultatives en vue d'une contribution effective au processus démocratique.

La bonne gouvernance se justifie non seulement au regard de la modernisation de l'administration qu'elle implique mais surtout dans la mesure où elle ambitionne la consolidation de la démocratie et

de l'Etat de droit, ainsi que la promotion du développement humain durable. Elle repose sur les principes de base suivants :

- la participation de tous les citoyens (hommes et femmes) à la prise de décision ;
- la transparence, l'équité et la responsabilité dans la conduite des affaires publiques.

Le plan national de bonne gouvernance dont s'est doté le Burkina Faso a précisément pour finalité de mettre en place l'ensemble des mécanismes et méthodes permettant une gestion efficace et transparente des affaires de l'Etat, en offrant des opportunités effectives de participation et de contrôle de l'ensemble des citoyens — notamment à travers la participation qualitative du secteur privé et de la société civile.

Ce plan national a été traduit en programmes et le dispositif institutionnel et politique pour sa mise en œuvre comprend :

- les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) ;
- l'ensemble des organes consultatifs (Conseil économique et social, Médiateur du Faso, Conseil supérieur de l'information) ;
- la société civile comprenant essentiellement les organisations non gouvernementales, les organisations de défense des droits humains, les organisations syndicales, les associations féminines de défense et de promotion des droits de la femme, les communautés coutumières et religieuses, les organes de presse et médias, etc.

Toutes ces institutions et organisations de la société civile contribuent chacune dans son domaine au processus d'insertion dans la culture de la bonne gouvernance au Burkina. Cependant, force est de reconnaître qu'il existe encore des limites dans la mise en œuvre du plan national de bonne gouvernance.

Pour jouer sa partition dans ce processus, l'Assemblée nationale a mis en œuvre son propre programme. Elle a donc signé avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) un projet de coopération dénommée « Projet de renforcement des capacités de dialogue du Parlement sur les stratégies et politiques de développement » (Projet BKF/03/001/MT).

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet, l'Assemblée nationale procédait le 7 août 2003 à Kaya (province du Sanmatenga), au lancement d'une étude dénommée « étude de base », dont l'objectif principal visait la création d'un espace de dialogue et de partenariat entre les parlementaires et la société civile — ce qui permettrait, à terme, d'accroître l'efficacité et la performance des députés dans l'exercice de leurs fonctions par la prise en compte des aspirations réelles et exprimées des citoyens.

Les résultats de l'étude (I) qui devait jeter les bases d'une participation formelle ou informelle des populations à l'exercice des fonctions parlementaires à travers un dialogue constructif ont abouti à la tenue d'un forum national (III) regroupant parlementaires et société civile. Avant ce forum, s'est tenue les 7 et 8 novembre 2003 à Ouagadougou une conférence réunissant les parlementaires actuels et anciens (II) de la Haute-Volta au Burkina Faso autour du thème : « Représentation nationale et participation citoyenne de la Haute-Volta au Burkina Faso : échanges d'expériences ».

Avant d'aborder tour à tour ces différents résultats, il est important de rappeler les principaux objectifs qui ont soutenu le projet dénommé « Renforcement des capacités de dialogue du Parlement sur les stratégies et politiques de développement » (BKF/03/001/MT).

Comme indiqué plus haut, le projet BKF/03/001/MT est le fruit du partenariat entre l'Assemblée nationale et le PNUD, en vue de mettre en place une politique de dialogue avec les populations basée sur une action coordonnée. Il s'inscrit dans un cadre général appelé « Programme d'appui à la bonne gouvernance au Burkina Faso » dans lequel la plupart des partenaires multilatéraux et bilatéraux du pays interviennent.

Ce projet vise deux objectifs principaux :

- Renforcer les capacités techniques et de dialogue du Parlement et de l'administration parlementaire en vue d'accroître l'efficacité de leur implication dans les questions de développement ;
- Faciliter la création d'un espace de dialogue et de partenariat entre les parlementaires et la société civile à travers des mécanismes de dialogue permettant d'accroître l'efficacité et la performance des députés dans l'exercice de leurs fonctions de législation et de contrôle de l'action gouvernementale.

L'étude de base s'inscrit dans le cadre de la réalisation du second objectif du projet.

I. L'ETUDE DE BASE SUR LES MECANISMES DE DIALOGUE ASSEMBLEE NATIONALE – SOCIETE CIVILE

Dans le cadre de l'exécution du projet ci-dessus rappelé, une étude de base a été lancée le 7 août 2003.

- **sur le plan de son objectif global**, l'étude de base vise à faciliter la création d'un espace de dialogue et de partenariat entre les parlementaires et la société.
- **s'agissant des objectifs spécifiques**, l'étude vise à permettre de recueillir des données de base pour construire la trame d'un dialogue intégrant un processus de valorisation des expériences et des idées des populations. Les informations collectées devraient permettre de faire des propositions pertinentes pour :
 - consolider la visibilité des missions et responsabilités du député dans l'opinion et auprès des populations ;
 - mieux cerner et promouvoir la participation des populations au travail parlementaire ;
 - intégrer davantage les questions de genre et développement dans la vie du Parlement ;
 - organiser une interaction entre le Parlement et les populations en vue de créer un espace et des mécanismes appropriés de dialogue avec la société civile ;
 - ouvrir davantage l'Assemblée nationale au public.

Le rapport de l'étude a été présenté en trois points principaux :

- l'Assemblée nationale face à la demande sociale des populations ;
- les conditions d'un dialogue Assemblée nationale – société civile sur les stratégies et politiques de développement ;
- propositions pour une meilleure gestion du dialogue Assemblée nationale – société civile.

A. L'Assemblée nationale face à la demande sociale des populations

Par demande sociale, il faut entendre les aspirations, les attentes et les besoins, exprimés ou non, vis-à-vis des parlementaires.

Cette demande sociale a été abordée sous deux angles :

- la perception des missions et responsabilités du député par les députés eux-mêmes :
- Pour les députés, l'Assemblée nationale est perçue comme un pouvoir, le législatif, la représentation nationale ainsi que le siège ou le lieu de travail des représentants du peuple. Les députés pensent qu'ils sont incompris des populations, qui ignorent leurs missions pour diverses raisons. Le député est perçu comme une caisse de sécurité sociale, comme quelqu'un qui peut tout faire — construire des écoles, des dispensaires, des maternités, donner des vivres, etc.
- La perception des missions et responsabilités du député par les populations :
- Pour les populations, le député est celui qu'ils ont élu par vote et qui doit s'occuper de leur région, transmettre leurs doléances et participer aux baptêmes et funérailles. Il est plus ou moins

connu par ses origines et ses actions, mais les populations pensent qu'elles ne sont pas proches de leur député perçu comme un VIP siégeant dans la capitale.

- Le bon député est celui qui aide au développement de sa zone.

B. Les conditions d'un dialogue entre l'Assemblée nationale et la société civile

L'étude a révélé que le dialogue entre l'Assemblée nationale et la société civile est miné par des difficultés et contraintes d'ordre politique, économique, social et culturel qui sont autant de facteurs défavorables :

- sur le plan politique, par exemple, les populations ont une mauvaise compréhension du rôle constitutionnel de l'Assemblée nationale et des missions du député.
- sur le plan social, l'image du député n'est pas toujours celui d'un élu impartial.

Quant aux facteurs favorables au dialogue entre l'Assemblée nationale et la société civile, on peut noter spécifiquement que :

- sur le plan politique :
 - les députés connaissent bien leurs missions constitutionnelles ;
 - les députés sont considérés comme des interlocuteurs privilégiés dans la recherche des solutions aux problèmes quotidiens ;
 - les députés font des efforts pour apparaître comme des acteurs directs du développement.
- sur le plan social, il existe beaucoup d'occasions de rencontres entre le député et la population.

A partir de ces facteurs favorables et défavorables, les consultants ont élaboré des propositions pour une meilleure gestion du dialogue Assemblée nationale – société civile.

C. Propositions pour une meilleure gestion du dialogue Assemblée nationale – société civile

Les propositions faites par les consultants pour une amélioration du dialogue sont les suivantes :

- mise en place de cadres formels de dialogue, tels que la convocation d'un forum national dont la périodicité devrait tenir compte de la durée des élections législatives ;
- mise en place de canaux de communication ;
- ouverture de l'Assemblée nationale au public par :
 - l'amélioration et la souplesse des conditions d'accès du public ;
 - la prise en compte des langues nationales au Parlement ;
 - une meilleure médiatisation du travail parlementaire.

II. LA CONFERENCE DES PARLEMENTAIRES ET ANCIENS PARLEMENTAIRES DE LA HAUTE-VOLTA AU BURKINA FASO

La conférence des parlementaires et anciens parlementaires de la Haute-Volta au Burkina Faso s'est tenue les 7 et 8 novembre 2003 à Ouagadougou sur le thème : « Représentation nationale et participation citoyenne de la Haute-Volta au Burkina Faso : échanges d'expérience. »

Cette conférence a regroupé deux cent quarante deux (242) députés et anciens députés dans le cadre de l'exécution du projet de renforcement des capacités de dialogue du Parlement. Elle repose sur l'impérieuse nécessité de mieux connaître notre passé parlementaire et de capitaliser ses acquis au

profit des générations actuelles et futures par une reconstitution de la mémoire de l'Assemblée nationale.

La conférence a suscité des échanges d'expériences et d'information entre parlementaires et anciens parlementaires et facilité la collecte d'informations, d'archives photographiques et audiovisuelles en vue de la création d'une galerie de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, cette conférence a servi de cadre de réflexion et de préparation du forum qui devrait regrouper l'Assemblée nationale et les organisations de la société civile.

La conférence a permis de revivre l'expérience des législatures passées par le témoignage des personnalités suivantes :

- Mathias SORGO, Président de l'Assemblée territoriale de 1945 à 1957 ;
- Gérard Kango OUEDRAOGO, Président de l'Assemblée nationale de 1978 à 1980 ;
- Bongnessan Arsène YE, Président de l'Assemblée des députés du Peuple de 1992 à 1997 ;
- Mélégué TRAORE, Président de l'Assemblée nationale de 1997 à 2002 ;
- Abdoulaye Abdoul Kader CISSE, Président de la Chambre des Représentants de 1995 à 1998 ;
- Moussa SANOGO, Président de la Chambre des Représentants de 1999 à 2002.

Tous ces anciens Présidents ont fait une présentation de l'expérience de leur législature et exhorté l'ensemble des parlementaires à cultiver et promouvoir le dialogue et à être des références de probité morale et intellectuelle.

L'examen du document de base relatif au thème de la conférence a donné lieu à des débats très enrichissants qui ont mis en évidence l'opportunité de la création d'un cadre de concertation entre anciens parlementaires.

La conférence a, du reste, servi d'assemblée générale constitutive de l'Association burkinabé des anciens parlementaires, qui a porté à sa tête Mme Marie Madeleine OUEDRAOGO-COMPAORE, ancienne vice-présidente de l'Assemblée nationale (1992-1997). Cette association s'est donnée pour buts de rassembler les anciens parlementaires du Burkina Faso, de renforcer la solidarité et l'entraide entre ses membres et, surtout, de constituer un cadre permanent de concertation et d'échanges en vue de mettre les connaissances et l'expérience des anciens parlementaires au service de la démocratie.

III. LE FORUM ASSEMBLEE NATIONALE – ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE

Le forum Assemblée nationale – société civile s'est tenu les 2, 3 et 4 décembre 2003 à Ouagadougou autour du thème « Représentation nationale et participation citoyenne : quels mécanismes de dialogue entre l'Assemblée nationale et la société civile ? »

Il est le couronnement du deuxième volet de l'étude de base et de la conférence des parlementaires et anciens parlementaires dans le cadre de l'exécution du projet de renforcement des capacités de dialogue du Parlement.

Les acteurs de la démocratie sont partis du constat qu'après plus d'une décennie de régimes d'exception, le Burkina Faso a renoué depuis 1991 avec l'idéal démocratique. Le pays étant aujourd'hui dans la phase de consolidation de son processus démocratique, il reste à trouver les moyens de soutenir et d'approfondir son expérience démocratique.

Pour sa part, l'Assemblée nationale a décidé de mener la réflexion sur les conditions d'enracinement de ce processus démocratique à travers l'établissement d'un dialogue constructif avec la société civile.

A. Les objectifs du forum

Le forum a réuni environ trois cent quarante (340) participants, issus notamment de la société civile, des partis politiques à titre d'observateurs, des organisations internationales et, bien sûr, de la représentation nationale (anciens comme actuels députés).

Le contexte du forum s'inscrit dans la mise en œuvre de l'un des objectifs du projet, à savoir « faciliter la création d'un espace de dialogue et de partenariat entre les parlementaires et la société civile ». Par ce forum, l'Assemblée nationale préconise une plus grande ouverture au public et à l'ensemble des acteurs du développement, car le dialogue entre les deux entités est indispensable à l'approfondissement de la démocratie dans le pays.

Sept (7) objectifs ont été assignés au forum. Ce sont :

- faciliter la participation et l'implication de l'ensemble des citoyens au processus politique et à la prise de décision ;
- renforcer la représentativité des institutions politiques, en particulier celle de l'Assemblée nationale, par une plus grande adhésion des citoyens à l'action du Parlement et des députés en tant que pouvoir législatif ;
- faire un bilan de tous les mécanismes de dialogue existant au plan institutionnel et constitutionnel ;
- favoriser un climat de confiance entre l'Assemblée nationale et les organisations de la société civile, en vue de la construction d'un partenariat responsable et productif ;
- encourager les organisations de la société civile à jouer pleinement et en toute indépendance leur rôle de veille permanente et d'interpellation ;
- élargir la base populaire de la contribution de l'Assemblée nationale à la consolidation de la démocratie ;
- construire de nouvelles pratiques de consultations, de concertation et de planification entre l'Assemblée nationale et les organisations de la société civile dans le respect de la nature, du rôle et des missions de chacune des parties présentes à ce dialogue.

B. Les travaux du forum

Les travaux du forum se sont déroulés suivant deux axes : des séances plénières et des travaux en commissions.

1. Les séances plénières

Après la cérémonie d'ouverture, s'est tenue la première séance plénière consacrée à des communications introductives suivies de débats, la deuxième étant la séance de clôture.

a) Les communications

Trois importantes communications ont été délivrées aux participants. Elles portent sur la présentation du Parlement, l'identification de la société civile et les résultats de l'étude de base.

— Présentation du Parlement et du travail parlementaire :

Cette communication, livrée par le député Mahama SAWADOGO, s'est articulée autour des attributions constitutionnelles, de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée nationale, de la procédure législative et de la coopération interparlementaire. Le conférencier a abordé également l'histoire de l'institution parlementaire depuis les temps coloniaux.

Abordant les attributions constitutionnelles du Parlement, le conférencier a souligné d'entrée de jeu que l'Assemblée nationale fait partie des sept (7) institutions consacrées par la Constitution. C'est une institution caractéristique du système démocratique et un acteur essentiel de la vie politique. Elle vote la loi, consent à l'impôt et contrôle l'action gouvernementale. Chaque député est le représentant de toute la nation.

La présente législature compte cent onze (111) députés, représentant treize (13) partis ou formations politiques.

— **L'identité et les missions des organisations de la société civile au Burkina Faso**

Cette présentation a été faite par le professeur Augustin Gervais LOADA, directeur exécutif du Centre pour la gouvernance démocratique (CGD). Le conférencier a d'abord défini la notion de société civile comme étant « toute forme d'organisation en dehors de la famille et de l'Etat, ou toute forme d'organisation entre la sphère domestique et la sphère publique. Il a ensuite opéré une classification des organisations de la société civile et identifié les critères essentiels de leur reconnaissance, dont les plus significatifs sont le caractère apolitique et non partisan, l'autonomie vis-à-vis de la puissance publique.

S'agissant du rôle de la société civile, on retient, entre autres, qu'elle se positionne comme partenaire actif du développement, cultive la paix et le dialogue, défend les minorités et les populations défavorisées — en somme, qu'elle soutient l'Etat de droit.

— **Communication sur les résultats de l'étude de base.**

Le bureau d'études SAPAD a livré aux participants les résultats de l'étude de base. L'exposé a porté sur les objectifs de l'étude, les enseignements tirés et les propositions pour un meilleur dialogue de l'Assemblée nationale avec la société civile.

b) Les débats

A l'issue des exposés ci-dessus résumés, les débats se sont focalisés sur les centres d'intérêt suivants :

- **l'organisation du Parlement** : les participants se sont interrogés sur les possibilités de plaider à accorder dans le cadre des rapports Assemblée nationale – organisations de société civile, les possibilités pour le public de prendre part aux séances publiques, les difficultés d'utilisation du mécanisme de la pétition ;
- **l'identification de la société civile** : dans les débats, il est ressorti la nécessité de clarifier le concept afin d'éviter de faire de la société civile une catégorie « fourre-tout » ;
- **l'étude de base** : les débats ont surtout porté sur le concept genre dans les différentes analyses de l'étude.

2. Les travaux en commission

A l'issue de sa réunion plénière introductive, le forum a poursuivi ses travaux au sein de deux commissions, l'une portant sur les rapports entre la représentation nationale et les populations à la base (commission n° 1) et l'autre sur les mécanismes de dialogue entre l'Assemblée nationale et la société civile (commission n° 2).

a) *Rapports entre la représentation nationale et les populations à la base*

Les participants ont tout d'abord reconnu que les missions constitutionnelles du député sont mal connues des populations en général, pour lesquelles le député s'apparente à un agent de développement, apte à satisfaire leurs besoins. Les promesses électoralistes font naître des attentes difficilement réalisables par l'élu, situation qui crée des sentiments de frustration de part et d'autre.

Pour que les populations à la base comprennent mieux les missions du député, les commissaires ont proposé les actions ci-après :

- l'instauration de l'instruction civique et de l'éducation à la citoyenneté dans tous les ordres d'enseignement et autres lieux de formation ;
- la vulgarisation de la Constitution, en mettant à contribution les organisations de la société civile ;
- la création d'espaces de rencontres entre députés et populations ;
- l'organisation de campagnes de sensibilisation ;
- le renforcement de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) par l'Assemblée nationale, pour vulgariser son travail et le rendre accessible par le plus grand nombre (site Internet de l'Assemblée nationale, adresses électroniques des députés, etc.) ;
- la mise en place d'un système d'information et de rétro-information, notamment par :
 - l'utilisation des médias existants (retransmission des débats parlementaires par la radio nationale) ;
 - la mise à contribution des groupes parlementaires ;
 - la réalisation d'une radio de proximité au niveau du Parlement.

Pour faciliter la réalisation de ces résultats, la commission a suggéré :

- un meilleur contrôle de l'action gouvernementale sur le terrain et une synergie de l'action des députés, toutes tendances confondues ;
- la recherche permanente de systèmes d'information efficaces ;
- la promotion continue d'une culture de tolérance dans toutes les actions politiques.

b) *Les mécanismes de dialogue entre l'Assemblée nationale et la société civile*

Ce thème a été examiné par la commission n°2 autour des centres d'intérêt ci-après : l'état des lieux des mécanismes de dialogue prévus par les textes normatifs ; l'état des lieux des actions de dialogue engagées par la société civile et l'utilisation des mécanismes de dialogue prévus par les textes normatifs.

- **S'agissant de l'état des lieux des mécanismes de dialogue prévus par les textes normatifs, les commissaires ont relevé des mécanismes formels et des mécanismes non formels :**

Au titre des mécanismes formels, on note :

- le droit de pétition prévu par la Constitution en ses articles 30, 98 et 161, ainsi que par le règlement de l'Assemblée nationale ;
- le caractère public des séances plénières de l'Assemblée nationale prévu par l'article 80 de la Constitution ;
- les cadres de concertation communaux, départementaux ou provinciaux prévus par les lois sur la décentralisation.

Au titre des mécanismes non formalisés, on peut principalement citer :

- la possibilité, pour une commission générale de l'Assemblée nationale, d'entendre une composante de la société civile dans le cadre de l'examen d'un projet de loi ;
- la possibilité, pour l'Assemblée nationale, de créer des commissions ad hoc pour s'informer de dossiers d'intérêt national.

— **L'état des lieux des actions de dialogue engagées par la société civile :**

Bien qu'il n'existe pas de texte organisant formellement un mécanisme de dialogue spécifique entre l'Assemblée nationale et la société civile, les participants ont pu relever dans les textes et la pratique des espaces et des outils qui autorisent le dialogue :

- les organisations féminines ont élaboré et introduit à l'Assemblée nationale un dossier portant sur les droits des femmes ;
- les syndicats ont été entendus par les députés lors de la révision du Code du travail ;
- un collectif des organisations de la société civile a déposé un rapport dans le cadre de la révision du Code électoral ;
- d'une manière générale, à l'occasion de l'organisation de réunions thématiques, *des organisations de la société civile sont invitées.*

— **L'utilisation des mécanismes de dialogue prévus par les textes normatifs**

Les participants ont déploré la faible utilisation de ces mécanismes. Ils ont cité seulement l'exemple du Mouvement burkinabé des droits de l'Homme et des personnes (MBDHP), qui a initié une pétition sur la révision du code de l'information — laquelle n'a malheureusement pas abouti.

— **Propositions relatives aux mécanismes du dialogue Assemblée nationale – organisations de la société civile**

La commission, en vue de construire le dialogue permanent entre l'Assemblée nationale et les organisations de la société civile, a formulé les propositions suivantes :

- l'institutionnalisation du forum Assemblée nationale – organisations de la société civile ;
- la création d'espaces de dialogue avec les organisations de la société civile par l'intermédiaire des réseaux parlementaires ou des commissions générales de l'Assemblée nationale ;
- l'instauration de journées « Portes ouvertes » sur l'Assemblée nationale ;
- la création d'une « Boîte à idées » en vue de permettre à tout citoyen de faire des suggestions à la représentation nationale ;
- l'exploitation des mécanismes traditionnels de dialogue intercommunautaires (cas de la parenté à plaisanterie) ;
- l'amélioration des moyens de communication de l'Assemblée nationale.

Enfin, le forum a été informé de la naissance, le 8 novembre 2003, de l'Association burkinabé des anciens parlementaires (ABAP) qui servira d'interlocuteur privilégié de dialogue Assemblée nationale – organisations de la société civile.

Les participants ont noté avec satisfaction que ce forum leur a permis de se connaître, ce qui constitue un pas important dans l'amorce du dialogue Assemblée nationale – organisations de société civile.

En guise de conclusion, les participants à ce forum ont noté que ce nouveau partenariat Assemblée nationale – organisations de la société civile est utile et nécessaire pour la consolidation de la démocratie. Mais sa mise en œuvre nécessite la réunion d'un certain nombre de conditions dont :

- le respect strict de l'Etat de droit ;

- l’instauration d’un climat de confiance entre la société politique et la société civile par une meilleure connaissance mutuelle des acteurs ;
- le respect des rôles, missions, attributions et compétences de chacun des partenaires.

Sur la mise en œuvre des mécanismes institutionnels pour un dialogue fructueux entre l’Assemblée nationale et les organisations de la société civile, les participants au forum ont recommandé, d’une part, que la société civile organisée se structure pour jouer pleinement son rôle d’interface entre l’Assemblée nationale et le citoyen et, d’autre part, que l’Assemblée nationale se mette davantage à l’écoute des organisations de la société civile dans l’accomplissement du travail parlementaire.

L’expérience dépeinte est en cours. Elle n’a pas encore produit tous ses effets. Des questions demeurent donc à résoudre, car parfois des querelles de légitimité opposent les parlementaires aux leaders de la société civile et des associations des communautés de base. A l’Assemblée nationale, on a estimé qu’en dépit de cela l’expérience mérite d’être vécue et des concertations sont en cours pour fixer la périodicité de rencontres formalisées entre les élus et les représentants de la société civile. L’enjeu, en effet, est la consolidation de la démocratie burkinabé.

M. Anders Forsberg (Suède) a présenté la contribution suivante, intitulée « Les activités parlementaires dans la perspective des questions d’actualité touchant à la société civile » :

La confiance dans le Parlement suédois, le *Riksdag*, en tant qu’institution a progressé ces dernières années, certes, pas de façon spectaculaire, mais ce phénomène crée néanmoins une inversion de tendance bienvenue. Plusieurs facteurs pourraient bien sûr expliquer cette situation, mais il semblerait que ce ne soit pas un phénomène international extraordinaire, suite aux actions terroristes dont nous avons été les témoins ces dernières années. Après un seuil plancher de 18 % en 1996 (correspondant à beaucoup ou assez de confiance), nous avons atteint de nouveau les 31 %. En 1988, l’indice de confiance était de 50 %. Il n’y a peut-être pas de quoi se vanter, mais parallèlement, des enquêtes montrent que les citoyens sont en général satisfaits de la démocratie en Suède (71 %). De plus, dans des études établissant un classement des niveaux de confiance dans les diverses institutions sociales, le *Riksdag* vient à la neuvième place — après, par exemple, la famille royale, les universités et les tribunaux, mais avant le Gouvernement, les forces de défense, les grandes entreprises et la presse quotidienne.

Il est intéressant de noter que les indices de confiance sont considérablement plus élevés au cours des années électorales. Durant ces périodes, les campagnes politiques battent leur plein, les représentants de la classe politique vont à la rencontre des citoyens dans tout le pays, les médias se concentrent sur les politiciens et la politique.

Généralement, il semblerait également que la confiance dans le *Riksdag* soit plus importante lorsque les citoyens ont rencontré un député. Il existe ainsi de bonnes raisons d’estimer la confiance dans le *Riksdag* en se basant sur la façon dont celui-ci gère plusieurs tâches. Il est donc possible de conclure que la confiance pourrait croître si nous instituons un dialogue plus étendu entre les électeurs et les politiciens, si nous pouvons présenter l’activité du *Riksdag* et si nous progressons dans les domaines où l’électorat considère notre travail comme étant insuffisant.

La confiance dans le *Riksdag* est très fortement liée à l’appréciation de la gestion de ses tâches démocratiques. Cette confiance est dépendante des insuffisances et des règles du jeu institutionnel dans le travail parlementaire. L’élaboration et l’exécution des fonctions démocratiques sont des facteurs importants dans l’appréciation par le peuple de la confiance.

Durant des années, nous avons mené des enquêtes politiques en Suède, montrant l’importance attachée par les députés et par les électeurs au travail parlementaire sous ses divers aspects et dans la mesure où

ils pensent que le *Riksdag* réussit à être à la hauteur de leurs attentes. Les résultats obtenus nous indiquent les domaines où nous devrions améliorer nos performances.

Dans la mesure où le *Riksdag* a des activités instituées par la Constitution, en plus des autres fonctions liées à sa position en tant qu'organe étatique démocratique le plus important, les chercheurs ont défini sept tâches parlementaires principales :

- La fonction décisionnaire – prendre de décisions cruciales relatives à l'évolution sociale ;
- La fonction de contrôle : examiner le travail du Gouvernement ;
- La fonction représentative : refléter la pluralité des opinions des électeurs ;
- La fonction d'initiative : prendre l'initiative dans les questions non abordées par le Gouvernement ;
- La fonction de formation de l'opinion : être le lieu principal du débat public ;
- La fonction qualitative : prévoir les problèmes à venir avant qu'ils ne s'aggravent ;
- Gérer l'évolution de l'Union européenne.

Les membres du Parlement et les citoyens utilisent des critères similaires afin de classer qualitativement la manière dont les travaux ont été effectués. Par exemple, ces deux groupes sont en accord sur les deux tâches que le Parlement gère le mieux — prendre des décisions cruciales et contrôler le Gouvernement. De surcroît, il existe un consensus sur le fait que le *Riksdag* n'est véritablement pas très compétent dans l'anticipation des problèmes. Il doit cependant être souligné que, dans la plupart des cas, les députés sont beaucoup plus positifs que les citoyens ordinaires.

Néanmoins, il est intéressant d'observer que les citoyens et les membres du Parlement évaluent différemment les tâches parlementaires les plus fondamentales. Les citoyens pensent qu'il est plus important d'anticiper les problèmes avant qu'ils ne s'aggravent (fonction qualitative) et de prendre des décisions cruciales relatives à l'évolution sociale (fonction décisionnaire) alors que les députés considèrent que le processus de décision et la fonction de contrôle constituent les attributions les plus vitales.

Ces études peuvent-elles nous aider à faire évoluer les procédures de travail du *Riksdag* ? Je le pense. Une commission spéciale, avec à sa tête le Président et comprenant tous les responsables des partis, se concentre sur l'évolution des méthodes de travail. La commission a déjà beaucoup accompli mais il reste encore énormément à faire. Nous pouvons maintenant présenter diverses études, incluant celle à laquelle je viens juste de faire référence. Nous lançons en outre de toutes nouvelles enquêtes. Nous effectuons ce travail afin d'élargir et d'approfondir les connaissances ayant trait aux problèmes qui nous intéressent et au besoin de changement.

Je souhaiterais maintenant aborder le sujet mentionné dans le titre de ce discours : les activités parlementaires dans la perspective des questions d'actualité touchant à la société civile. Ces activités peuvent évidemment être considérées comme étant un élément commun à toutes les tâches du *Riksdag*. Je souhaiterais cependant me limiter à la fonction qualitative et à celle de formation de l'opinion. Nos députés ne pensent pas que le *Riksdag* les représente le mieux possible et les citoyens estiment que le Parlement n'est pas vraiment compétent dans l'anticipation des difficultés à venir. Il nous faut donc nous améliorer dans ces domaines. Et, pourquoi ne pas prendre en compte les autres études soulignant que la confiance se renforce quand les contacts entre les citoyens et leurs représentants politiques se multiplient ?

Il est maintenant de notoriété publique qu'une bonne partie du débat actuel relatif aux obstacles que nous devons surmonter maintenant et à l'avenir se déroule dans les médias — la presse écrite et la télévision. Nous savons également que le choix des sujets par les médias est un peu aléatoire — beaucoup d'autres questions devraient également recevoir de l'attention.

Nous devons veiller à ce que le débat public trouve une expression dans le travail du *Riksdag*. Le Parlement devrait être un forum national débattant des questions d'actualité et des sujets à long terme. Nous avons quelquefois tendance à nous noyer dans le travail quotidien et nous ne trouvons pas l'énergie nécessaire pour gérer les perspectives à long terme ou les questions urgentes qui surgissent.

Nous débattons actuellement des procédures visant à améliorer le traitement des questions relatives à la recherche et au futur. Les commissions du *Riksdag* ont en outre la responsabilité d'évaluer et d'assurer le suivi des décisions prises. Elles doivent également suivre les questions européennes dans leurs sphères de responsabilités respectives. Je peux maintenant dire que nous sommes au début d'une évolution qui me rend très optimiste. Le suivi et l'analyse constituent une base d'évaluation de l'avenir. C'est seulement lorsque le Parlement participe tôt au processus décisionnaire, qu'il est possible d'exercer une influence réelle — et ceci s'applique à toutes les questions européennes et internationales, ainsi qu'à tout le dispositif budgétaire et législatif.

De nouvelles procédures sont élaborées en prenant en compte les nouvelles exigences. Les audiences publiques seront plus nombreuses et plus d'études seront réalisées dans le cadre même du Parlement. La coopération interparlementaire s'élargit et s'approfondit. Ces nouveautés contribueront à augmenter le niveau des compétences dans le cadre du travail parlementaire. Nous ne sommes plus, dans la même mesure qu'auparavant, dépendants des informations fournies par le Gouvernement.

Nous nous efforçons en outre de faire plus largement connaître le travail du *Riksdag* en prenant des mesures actives — les médias ne devraient pas être le seul lien entre les représentants politiques et leurs électeurs. Dans ce travail, nous visons la plus grande transparence, ouverture et accessibilité possibles. Tous les débats de la Chambre et beaucoup d'audiences sont retransmis sur le site Internet du Parlement. Certains sont, en outre, télévisés mais nous ne contrôlons pas le travail des chaînes. Nous avons récemment ouvert, en collaboration avec les bibliothèques publiques, des « points d'informations parlementaires » dans divers endroits en Suède. L'idée à la base de cette initiative est de procurer un accès à tout ce qui concerne le *Riksdag* et de recourir également à du personnel compétent en la matière. Ces points d'informations sont en outre destinés à être des lieux de rencontre entre les citoyens et leurs députés.

Ce sont les députés eux-mêmes qui sont les plus importants porteurs du message démocratique. Notre contribution en tant qu'administration est de créer des circonstances très favorables afin que les députés et les partis puissent travailler. Celles-ci regroupent des conditions préalables de nature pratique et technologique, des informations pertinentes, des documents de synthèse de très bonne qualité, des réformes institutionnelles favorisant et développant ce travail.

La bonne planification à long terme des activités du *Riksdag* permet aux députés d'organiser leur propre travail et leur donne la possibilité d'être en contact avec leurs électeurs. A chaque fois que c'est possible, nous aménageons une semaine par mois sans réunion plénière. Nous avons en outre programmé les votes et, plus ou moins, prévu les réunions de la Chambre et de la commission.

Une bonne organisation devrait également permettre de soulever des questions urgentes et d'actualité. Chaque semaine, une session de questions orales ou écrites avec le Gouvernement est programmée. Une fois par mois, le Premier ministre en personne assiste à ces sessions alors que les autres semaines, cinq ministres du Gouvernement y participent. Le Gouvernement fournit à la Chambre les informations relatives aux questions d'actualité et répond aux interrogations des membres ainsi qu'à leurs commentaires. Les groupes parlementaires peuvent solliciter des débats sur des sujets d'actualité et des débats spéciaux (excluant le vote) pourront être organisés très rapidement. De tels débats sont de plus en plus souhaités par les partis. Ces réunions sont régulièrement programmées sur les chaînes numériques et souvent sur les chaînes de télévision principales.

De surcroît, les députés peuvent poser par écrit des questions au Gouvernement et recevoir des réponses écrites. Les membres du Parlement peuvent initier des débats d'interpellation avec les ministres du Gouvernement. L'année dernière, environ 1 400 questions écrites ont été posées au

Gouvernement et 420 débats d'interpellation ont eu lieu. Ces chiffres ont considérablement progressé. Beaucoup de questions, surtout écrites, concernent des sujets ayant trait à la politique locale. Les interpellations traitent souvent de questions de principe liées à un domaine de la politique appliquée. Cette institution que sont les « questions-réponses » est une méthode utilisée par le député pour inclure des sujets au programme des débats et pour veiller aux divers intérêts des circonscriptions.

Les résultats des études menées jusqu'à présent indiquent que l'appréciation du public quant à la qualité du travail du *Riksdag* peut expliquer la confiance affichée envers le Parlement. Il est évident que la manière dont le public perçoit un certain nombre de travaux parlementaires est un facteur important lié à la confiance témoignée envers cette institution. De surcroît, les études indiquent que les opinions relatives à la façon dont certaines tâches sont exécutées par le Parlement ont une influence plus importante sur la confiance du public que les évaluations des résultats obtenus dans d'autres secteurs. Le seul critère important en matière de confiance du public dans l'institution parlementaire est la réussite ou l'échec des décisions prises affectant la société. Il s'agit là de notre plus grand défi à relever.

M. Francesco Posteraro (Italie) a présenté la contribution suivante, intitulée « Les relations entre le Parlement et la société civile [en Italie] » :

Une Assemblée parlementaire tire ses titres de légitimation du fait qu'elle représente la communauté qui l'a élue. L'efficacité des fonctions législatives, d'orientation et de contrôle qu'elle exerce est directement proportionnelle au consensus de la société dont elle émane.

Dans l'expérience européenne du parlementarisme, cette base de consensus était au XIX^e siècle l'expression des élites et au XX^e siècle celle des partis politiques. Au lendemain de l'écroulement du mur de Berlin et de l'atténuation des idéologies qui en écoula, le nouveau siècle a attribué la responsabilité de légitimer le système parlementaire directement aux citoyens.

Les Parlements du XXI^e siècle seront donc les Parlements de la société civile. C'est là la nouvelle frontière de la démocratie représentative, qui toutefois demande une grande capacité d'innovation de la part du monde parlementaire, pour écarter le risque de marginalisation dérivant d'une part du circuit financier mondialisé et de l'autre de la pression des groupes d'intérêt.

Il faut donc repenser les canaux de communication entre le Parlement et la société civile dans une optique moderne, parce que il faut être conscient que c'est par là que passe la légitimation de la politique. Il est donc opportun de distinguer trois courants principaux:

- i. le flux d'informations qui arrive au Parlement de la société civile ;
- ii. la communication de l'activité parlementaire à la société civile ;
- iii. la fonction symbolique des institutions et des sièges parlementaires.

Le premier courant, qui est le plus lié à la tradition, concerne la nécessité pour le Parlement d'acquiescer les éléments d'information indispensables pour son activité législative de la société civile.

A ce propos, le Parlement italien a enrichi la phase d'instruction législative en commission par la convocation de plus en plus fréquente d'auditions des organisations de la société civile intéressées aux sujets en discussion. Cela se produit régulièrement pour chaque projet/proposition de loi, mais aussi d'une façon plus vaste, dans le cadre des procédures d'information.

Par contre, une institution qui peut-être pourrait être revitalisée est celle des pétitions que les citoyens adressent directement aux Chambres: dans ce sens, l'expérience du Parlement européen – caractérisée par la présence d'une Commission des pétitions – est assez positive.

Le deuxième courant est probablement celui dans lequel les progrès ont été particulièrement remarquables, même grâce à la révolution technologique et télématique. La transparence des travaux parlementaires peut être considérée comme acquise, au moins du point de vue de leur mise à la disposition des médias. Par le passé, à l'exception des actes parlementaires, l'ensemble des travaux parlementaires étaient accessibles seulement à travers des articles de presse, dont le niveau d'approfondissement variait d'un pays à l'autre.

Aujourd'hui les sites Internet et les chaînes de télévision consacrées permettent de suivre régulièrement la vie parlementaire. L'activité et les votes de chaque parlementaire sur les thèmes principaux sont immédiatement accessibles en ligne. Les deux Chambres du Parlement italien ont également organisé des centres d'information à Rome et participent périodiquement aux principales foires italiennes dans le domaine de la communication publique. Un autre développement pourrait être représenté par un réseau d'information périphérique éventuel auprès des Régions ou par des initiatives de vulgarisation à caractère itinérant (et je veux parler du minibus parlementaire du Bundestag allemand).

Toutefois, l'instrument à plus grande diffusion, surtout dans les pays où l'alphabétisation numérique est encore limitée, reste la diffusion télévisée des principaux débats parlementaires (notamment le *question-time*) sur les chaînes nationales.

Le troisième courant est également de succès, parce que la demande de la part des citoyens d'avoir accès aux sièges parlementaires augmente, non seulement pour assister aux séances (car aujourd'hui elles sont transmises par la télévision), mais aussi et surtout en tant que réappropriation physique du lieu où la souveraineté populaire s'exerce. C'est ainsi que le siège historique du Parlement acquiert de nouveau une importance particulière aux fins de l'identité nationale et non seulement en tant que structure muséale, même si parfois les visites concernent surtout sur les aspects artistiques et architecturaux.

Dans cette optique, le Parlement italien est constamment visité par des écoles ou des associations et abrite souvent des expositions concernant des courants artistiques ou bien des périodes ou des figures historiques ou encore des sujets de la vie nationale et internationale. Récemment la Chambre des députés a accueilli une exposition documentaire à l'occasion du quarantième anniversaire de la mort de J.F. Kennedy qui a obtenu un grand intérêt de la part du public. Pour suggérer les dimensions de l'ouverture de la Chambre, rappelons que le nombre total des visiteurs en 2003 a été de 362 000 environ, soit presque 20% en plus par rapport à l'année précédente.

Le Parlement est également le siège privilégié pour de grandes cérémonies à la présence du Chef de l'Etat ou pour les rapports annuels des hautes autorités indépendantes, ainsi que pour l'intervention d'éminentes personnalités internationales, qui parfois ont lieu même dans l'hémicycle. Parmi les expériences de ce type, la plus remarquable pour le Parlement italien a été la visite de Sa Sainteté le Pape Jean Paul II en novembre 2002 qui a été diffusée en direct par la télévision.

Force est de signaler également le projet de créer un Musée de la représentation nationale qui devrait illustrer les étapes de l'histoire des assemblées parlementaires en Italie destiné notamment aux écoles et aux visiteurs étrangers. Je rappellerais également que depuis la fin des années 80 la Bibliothèque et les Archives historiques de la Chambre sont ouvertes au public. Il en vaut de même pour le Sénat italien.

L'ouverture du Parlement à la société civile a créé des problèmes d'organisation nouveaux et importants pour les administrations parlementaires qui pourraient tirer bénéfice, pour y faire face, de l'échange d'expériences au niveau international.

Je voudrais signaler en particulier l'importance cruciale de la sécurité des sièges parlementaires et des réseaux informatiques ; sur ce thème la Chambre a organisé un séminaire en novembre 2003, dans le cadre de la dimension parlementaire du G8.

D'autres aspects importants sont les suivants :

- i. renforcer les services et les bureaux intéressés aux relations avec le public ;
- ii. former le personnel qui est au contact avec le public ;
- iii. coopérer avec la presse parlementaire et avec les médias ;
- iv. avoir recours aux conseils d'experts.

En conclusion, je tiens à souligner le sens politique de fond qui a inspiré ces initiatives qui autrement pourraient être interprétées de façon réductrice comme une simple politique de l'image adoptée par une institution à la recherche de son rôle. Aujourd'hui les citoyens sont intéressés à connaître la vie parlementaire de l'intérieur, parce que ils sont en train d'acquérir la conscience que leur participation ne peut plus se borner à l'expression de vote comme s'il s'agissait d'une délégation « en blanc », mais qu'elle doit être exercée avec conscience et continuité. C'est donc une « plus-value » en termes de démocratie que les institutions parlementaires peuvent utiliser pour leur profit si elles savent en saisir la portée et si elles savent renoncer à tout jamais aux restes des *arcana imperii*.

M. Aleksandar Novakoski (Macédoine) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Les relations entre le Parlement et la société civile [en Macédoine]* » :

Les initiatives et demandes d'ouverture des institutions étatiques aux citoyens et à la société civile, afin de pouvoir participer activement au processus décisionnel, deviennent de plus en plus fréquentes et s'expriment à voix haute. Le but de ces initiatives et demandes est de contribuer plus au développement des processus démocratiques au sein du Gouvernement et de la société civile. A cette fin, plusieurs projets visant à une meilleure coopération de l'Assemblée de la République de Macédoine avec les organisations issues de la société civile, ont été lancées.

Si l'on considère les activités effectivement réalisées, on peut dire que l'Assemblée de la République de Macédoine est ouverte aux acteurs non gouvernementaux, non seulement parce qu'elle accepte les initiatives venant des organisations non gouvernementales, mais aussi parce qu'elle coopère avec elles dans l'élaboration de la législation.

L'Assemblée de la République de Macédoine, dans sa configuration actuelle, concentre ses efforts sur l'adoption de lois dans trois domaines prioritaires : le développement économique, la sécurité et la lutte contre la corruption et le crime organisé. Une attention particulière est portée à la mise en œuvre des dispositions de l'accord-cadre d'Ohrid, ainsi qu'à l'harmonisation de la législation nationale avec celle de l'Union européenne et au rapprochement avec les standards de l'OTAN. Sur tous ces points, un consensus prévaut entre les acteurs politiques nationaux, dès lors qu'ils constituent le fondement de la stabilité et d'un développement démocratique et économique continu.

Le Parlement macédonien consacre beaucoup d'attention à la promotion des droits de l'homme, au sens le plus large du terme. La mise en œuvre de l'accord-cadre d'Ohrid, dont les dispositions font partie intégrante de la Constitution du pays, fournira une solution durable aux problèmes liés aux droits des minorités ethniques. Un travail très important est également réalisé pour harmoniser la législation nationale avec celle de l'Union européenne, dans les domaines de l'égalité des sexes et de l'égalité des chances en faveur des populations marginalisées. Ces domaines sont également ceux auxquels les organisations non gouvernementales s'intéressent et dans lesquels elles sont actives.

Des progrès particulièrement significatifs ont été réalisés dans le domaine de l'égalité des sexes. L'Association des femmes macédoniennes (*Macedonian Women's Lobby*) a été créé avec le soutien du

Groupe de travail sur l'égalité des sexes, connu sous le nom de *Gender Task Force* du Pacte de stabilité. L'Association est un forum dont l'objet est de faire mieux et plus participer les femmes à la vie publique, ainsi que d'améliorer leur place dans la société. Cette initiative a connu un grand succès à l'occasion des dernières élections législatives de 2002, de sorte que la proportion de femmes parlementaires est désormais au-dessus de la moyenne européenne. Ce succès a permis la mise en place du Cercle des femmes parlementaires (*Women Parliamentarian's Club*), en tant qu'élément régional du Pacte de stabilité destiné à garantir la coopération entre élues parlementaires de Macédoine, de Bosnie-Herzégovine et du Monténégro.

Une autre avancée a été réalisée dans le domaine du respect des droits des personnes confrontées à des besoins particuliers : l'Assemblée de la République de Macédoine a mis en place un groupe de travail interparlementaire, qui travaille à la défense des droits des personnes handicapées et à leur intégration plus rapide et plus profonde à la vie quotidienne en République de Macédoine. Le Parlement est toujours ouvert et reçoit les représentants des organisations non gouvernementales et des associations de personnes handicapées, qui peuvent présenter directement leurs demandes et remarques à propos de l'adoption de lois dans les domaines qui les concernent.

L'une et l'autre initiative sont mises en œuvre en étroite coopération avec les organisations non étatiques, qui sont considérées comme des partenaires importants, mais aussi comme des interlocuteurs susceptibles d'amender le travail des autorités. D'un autre côté, ces cercles permettent une coopération fructueuse entre parlementaires de sensibilités politiques différentes. En leur sein s'expriment les forces de cohésion de la société et la possibilité de surmonter les différences politiques, ethniques et culturelles dans l'intérêt de tous les citoyens.

Il faut également mentionner la coopération entre l'Assemblée et les organisations non gouvernementales, lancée par un grand nombre de celles-ci avec pour but de surmonter les difficultés nées de la désignation de la République de Macédoine sous un nom autre que sa dénomination constitutionnelle.

De ce fait, la campagne « *Don't you FYROM me, say Macedonia* » a fédéré tous les acteurs politiques et non politiques — c'est-à-dire, les organisations non gouvernementales, principalement parce qu'elle reposait sur un moyen d'expression des intérêts des citoyens acceptable. Cette campagne aurait pu trouver sa place au sein de toute organisation ou structure, y compris les Nations Unies, l'Union interparlementaire et leurs extensions. La République de Macédoine ne rencontre pas de difficultés dans ses relations avec la communauté internationale, c'est-à-dire avec des organisations internationales dont elle a été un membre actif pendant des décennies sous le nom « d'ancienne République yougoslave de Macédoine » (*Former Yugoslav Republic of Macedonia* ou *FYROM*). Le problème est donc artificiel. Mais le fait est qu'il n'y a pas d'alternative, sinon d'utiliser la désignation constitutionnelle du pays — la République de Macédoine, qui a été clairement souligné à travers l'énorme soutien dont a bénéficié la campagne de la part des citoyens et du Parlement macédonien.

Il faut également mentionner la formation de la Coalition des organisations non gouvernementales — le Parlement des ONG — qui œuvre à mettre en place une coopération plus étroite entre les cercles gouvernementaux et non gouvernementaux. A cette fin, elle a préparé une charte des relations entre l'Assemblée de la République de Macédoine et le Parlement des ONG. Les principes fondamentaux de cette charte sont le caractère apolitique des activités et la coopération avec toutes les organisations non gouvernementales, la société en général et les médias. Son objectif principal est le renforcement de la société civile.

Les activités prévues de l'Assemblée et de ses groupes de travail, les propositions à l'ordre du jour et autres activités sont mises en ligne sur le site Internet de l'Assemblée et accessibles à toute personne intéressée. En toute hypothèse, le Règlement donne la possibilité aux citoyens et représentants d'ONG d'assister aux sessions de l'Assemblée, dans le respect des dispositions relatives à l'ordre intérieur de la Chambre.

La coopération avec l'Institution nationale démocratique (*National Democratic Institute*), une organisation non gouvernementale américaine, s'est constamment développée depuis plusieurs années. Elle offre à des étudiants (droit, économie et autres diplômés), sur la base de programmes préparés à l'avance, la possibilité de travailler et d'acquérir des compétences dans les domaines du travail et des groupes parlementaires. Les intéressés peuvent donc se constituer un solide bagage, dans la perspective de leur engagement futur dans le travail parlementaire.

Dans ce cadre, la coopération avec la Faculté de droit de Skopje, comme avec d'autres facultés, instituts, écoles primaires et secondaires démontre l'intérêt de suivre les travaux du Parlement. Cette coopération a été réalisée aussi avec des organisations non gouvernementales, spécialisées et actives dans le domaine de la surveillance des élections et d'autres domaines.

Des groupes, des élèves et tout citoyen intéressé peuvent visiter le Parlement, rencontrer les députés, suivre les travaux parlementaires, échanger des opinions et présenter des suggestions pour améliorer sa visibilité.

La coordination des activités, c'est-à-dire la coopération entre l'Assemblée nationale et les acteurs non gouvernementaux, échoit principalement au secrétariat général du Parlement, en lien avec le Président de l'Assemblée. Cette activité est réalisée par la division des relations publiques au sein du service du secrétariat général de la Chambre, ce qui garantit que cette communication et cette coopération du Parlement avec les citoyens sont assurées de manière professionnelle. Au sein du cabinet du Président travaille également un conseiller en relations publiques, dont la tâche est d'informer l'opinion des activités du Président et du travail de la Chambre. Une division des publications distincte a été mise en place, en charge de la publication du Bulletin parlementaire et des documents ou travaux du Parlement et de ses groupes de travail et afin de diffuser l'information auprès des citoyens.

L'administration parlementaire facilite les contacts des citoyens avec les députés, groupes parlementaires, fonctionnaires et tous autres interlocuteurs de la société civile, dans le domaine de l'activité parlementaire. Elle met ainsi en place les conditions de ces activités et permet l'accès des citoyens aux informations qui les intéressent, ainsi qu'à toute information utile aux organisations non gouvernementales en lien avec leurs initiatives et propositions relatives aux activités de l'Assemblée.

M. Constantin Sava (Roumanie) a présenté la contribution suivante, intitulée « Les relations entre le Parlement et la société civile [en Roumanie] » :

I. LE CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE INTERNE ET INTERNATIONAL DU DEVELOPPEMENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN ROUMANIE

Dans le contexte de la croissance continue de la complexité de la société moderne, il est nécessaire, de plus en plus, que la démocratie représentative soit consolidée par la présence de la société civile comme un facteur qui contribue à l'adoption des décisions dans le domaine politique, économique et social; l'implication des citoyens dans la surveillance et l'exercice de certaines pressions sur les institutions de l'Etat, souvent associées avec beaucoup des conditions dont on dit qu'elles "font la démocratie fonctionner".

Ainsi, l'établissement d'un dialogue constructif entre l'Etat, le milieu d'affaires et une société civile mieux organisée et structurée est devenue vitale, en particulière pour les jeunes démocraties – comme c'est le cas de la Roumanie – qui est confrontée avec les défis de la transition vers une économie du marché et l'intégration dans les structures Européennes et Euro Atlantiques. Ni la démocratie, ni l'économie du marché et ni même l'implémentation démocratique de la nouvelle législation harmonisée avec l'acquis Européen ne peuvent pas être réalisées sans l'implication active d'une forte société civile.

A partir de 22 décembre 1989, moment qui a marqué l'écroulement en Roumanie du régime dictatorial communiste, et qui d'abord a annihilé et ensuite a interdit les initiatives des citoyens, la consolidation de la société civile a devenu un objectif principal. Il est entièrement reconnu le fait que notre pays – ainsi que d'autres pays Centrales et Est Européennes où le communisme a été aboli, ont connu des moments vides et des troubles sociaux, ainsi qu'une désorganisation des institutions de l'Etat, qui ont eu des effets dévastateurs, mais qui nous ont offert l'opportunité de reconstruire les sociétés et le bien-être social.

Par conséquent, pendant les dernières années et lors du moment où on a gagné le droit à l'association et à la liberté de l'expression, des milliers d'organisations non gouvernementales se sont ralliées aux associations mass media, aux syndicats, aux patronats et aux citoyens, dans un effort commun pour créer et consolider une culture civique et politique authentique, une société civile authentique, consciente de ses droits et de la façon à travers laquelle elle peut sanctionner une prestation politique précaire.

II. LES PRINCIPALES FONCTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE CONTEXTE ACTUEL SOCIOPOLITIQUE ROUMAIN

Comme on le sait, les attributs, les fonctions et les préoccupations de la société civile, ainsi comme le rapport société civile – pouvoir même, diffère de pays au pays, en fonction du développement économique et social.

La société civile roumaine et ses composants, encore fragiles, commencent progressivement de manifester leur présence et d'assumer leur rôle et leur place dans la vie du pays, par consolidation d'organisation, mais aussi par actions destinées à faire face aux provocations de la consolidation de l'Etat de droit, de la démocratie et de l'économie de marché. Étant données celles-ci, la société civile Roumaine est sollicitée à accomplir certaines fonctions et répondre à certaines nécessités sociales spécifiques, de quelles les plus importants sont les suivantes :

- i. **La surveillance (*monitoring*) de la manière avec laquelle le pouvoir public gère les problèmes publics, le patrimoine national et l'avenir du pays.** Cette fonction de surveillance implique une participation flexible de la société civile au dialogue économique et social – comme source génératrice de nouvelles solutions aux problèmes complexes concernant la transition.
- ii. **La sanction du pouvoir.** La société civile doit représenter un facteur de pression sur le pouvoir public, capable de déterminer le respect du programme politique, qu'elle soit transparente dans ses actions et disponible au dialogue et à la communication. Les moyens légaux employés en ce sens par la société civile sont : manifestations dans les rues, grèves, débats publics sur les problèmes d'intérêt pour les citoyens, en utilisant comme instrument efficace la mass media. Certainement, la fonction de la sanction du pouvoir gagne maximum de visibilité dans le moment que les citoyens sont sollicités à voter.
- iii. **La fonction éducative.** Par les activités en groupe, il a lieu un procès d'étude social, consolidant les attitudes, connaissances et habitudes sur lesquelles les procès démocratiques sont basés et qui transforme ceux impliqués en citoyens « efficaces ».

III. LES INSTITUTIONS ET MOYENS D'ACTION PUBLIQUE CONSACRÉES CONSTITUTIONNELLEMENT

1. — L'amélioration du rôle et des activités des institutions public représente une préoccupation constante des autorités roumaines dans le processus de consolidation de la démocratie, conformément

au principe que le pouvoir, en toutes ses formes (législative, exécutive et juridique) doit desservir le peuple, la société et l'intérêt national.

Tenant compte de ceux mentionnées ci-dessus, il est très important de souligner ici que, en 2003, le Parlement de la Roumanie a assumé le rôle d'initiateur de la Loi pour la révision de la Constitution. La décision politique en cette direction, a eu comme fondement la nécessité d'harmoniser la loi fondamentale aux nouvelles réalités internes et externes, de modifier les mécanismes de décision et les relations fonctionnelles entre les institutions de l'Etat, aussi que l'extension des garanties institutionnelles et constitutionnelles des droits et libertés fondamentaux dans le contexte de l'adhésion à l'Alliance Nord – Atlantique et dans la perspective de l'intégration dans l'Union européenne. La nouvelle Loi Fondamentale de la Roumanie qui a été élaborée et finalisée au cours d'une période de consultations, débats et négociations entre toutes les parties politiques et avec la participation active des structures de la société civile, a été finalement soumise au suffrage universel populaire et direct, par référendum national et a été adoptée en Novembre 2003. Entre les institutions publiques spécifiques consacrées constitutionnellement, pour jouer le rôle de contre-mesure et contrôle ou autocontrôle du pouvoir, les plus importantes sont les suivantes :

- Le Président de la Roumanie – médiateur entre les autorités publiques, entre l'Etat et la société ;
- Le Parlement – dont les relations avec la société civile seront analysés en détail au § IV ;
- Le Ministère Public – représentant les intérêts générales de la société et défenseur tant de l'Etat de droit que des droits et libertés des citoyens ;
- L'avocat du Peuple – qui est nommé par le Sénat et qui constitue l'interface entre les droits des citoyens et l'autorité d'Etat ;
- La Cour Constitutionnelle – le garant de la suprématie de la Constitution ;
- La Cour des comptes ;
- En plus, entre les éléments nouveaux prévus par la nouvelle Constitution on doit mentionner :
 - l'art. 141 consacre constitutionnellement le Conseil Economique et Social, comme organe consultatif du Parlement et du Gouverne pour réaliser le dialogue avec les syndicats et le patronat dans les domaines spécialisés établis par sa loi organique (L. 109/1997).
 - l'art. 9 consacre constitutionnellement les patronats et les associations professionnelles et les syndicats, toutes ceux soient constituées et employant leur activité conformément à leur statuts, dans les conditions de la loi. Ces associations sont destinées à contribuer à la protection des droits et à la promotion des intérêts professionnels, économiques et sociaux de ces membres.
- Les autres institutions publiques de partenariat avec la société civile sont l'Agence nationale pour développement régional, le Conseil national pour l'environnement et le développement durable, l'Agence nationale pour l'occupation de l'emploi, le Conseil des minorités nationales, le Conseil national de formation professionnelle des adultes, etc.

2. — Parmi les plus importants moyens et modalités d'action des citoyens et de la société civile pour la promotion de ses droits et libertés fondamentaux, on peut mentionner :

- **l'initiative législative** appartient, selon le cas, au Gouvernement, aux députés, aux sénateurs ou à un nombre d'au moins 100.000 citoyens ayant le droit de vote. Les citoyens qui exercent leur droit à l'initiative législative doivent provenir d'un quart au moins des départements du pays, et dans chacun de ces départements, respectivement dans la municipalité de Bucarest, au moins 5.000 signatures doivent être enregistrées à l'appui de cette initiative. (La Constitution de la Roumanie, art 74 :1)

- **le référendum consultatif** : le Président de la Roumanie, après avoir consulté le Parlement, peut demander au peuple d'exprimer, par référendum, sa volonté au sujet des problèmes d'intérêt national. (La Constitution de la Roumanie, art 90 :1)
- **le droit de pétition** : les citoyens ont le droit de s'adresser aux autorités publiques par des pétitions formulées uniquement au nom des signataires. Les organisations légalement constituées ont le droit d'adresser des pétitions exclusivement au nom des collectifs qu'elles représentent. Les autorités publiques sont tenues de répondre aux pétitions dans les délais et les conditions établis conformément à la loi. (art 51 :1, 2, 4.)
- **le droit de la personne lésée par une autorité publique** : toute personne lésée dans un de ses droits ou dans un intérêt légitime, par une autorité publique, par un acte administratif ou par le fait qu'il n'a pas été répondu à sa requête dans le délai prévu par la loi, a le droit d'obtenir la reconnaissance du droit invoqué ou de l'intérêt légitime, l'annulation de l'acte et la réparation du dommage subi. L'Etat est matériellement responsable des préjudices causés par les erreurs judiciaires. La responsabilité de l'Etat est établie dans les conditions prévues par la loi et n'écarte pas la responsabilité des magistrats qui auraient exercé leur fonction de mauvaise foi ou manifestant une grave négligence. (Constitution de la Roumanie, art 52, §§ 1 et 3)
- **le droit de participer aux séances du Parlement** : les séances des deux Chambres sont publiques. (La Constitution de la Roumanie, art 68 :1).

IV. LES RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

La relation entre le Parlement et la société civile peut être analysée premièrement comme une relation directe, et puis de la perspective de l'impact sur cette relation des rapports du parlement avec le gouverne et d'autres structures de l'administration publique, par la fonction de contrôle parlementaire.

1. — Même si le parlement est indépendant dans l'exercice de son mandat, l'exercice du mandat de parlementaire est indissoluble lié avec la connaissance des réalités dans les circonscriptions, de l'établissement des contacts avec les différentes catégories socioprofessionnelles, tout ça rend possible l'adoption de certaines mesures vraiment efficaces et qui répondent aux nécessités et demandes que les électeurs expriment à un certain moment.

Les règlements du Sénat et de la Chambre des Députés constituent un cadre adéquat pour la réalisation d'une véritable interaction entre les parlementaires et la société civile.

Dans cette direction, il est important de mentionner, premièrement, les contacts du Président du Sénat et des membres du Bureau Permanent avec les représentants de la vie économique et sociale, des syndicats, des étudiants, des différentes organismes non gouvernementales. Tous ceux bénéficient d'audiences de la part des facteurs de direction du Sénat et leurs mémos, leurs documents ou leurs propositions sont transmises pour qu'ils soient discutés par les commissions spécialisées.

Deuxième, au niveau des commissions spécialisées, conformément au Règlements propres de fonctionnement, en temps opportun, les représentants des certaines organismes sociaux sont invitées aux sessions, leurs propositions sont discutées et souvent considérées. Par exemple, les commissions permanentes ont engagé des rencontres avec les organisations non gouvernementales, en vue d'établir des modalités de collaboration indispensable pour l'élaboration de certains projets de loi ou pour leur amendement : la commission pour les droits de l'Homme a établi des liaisons avec les plus importantes organisations non gouvernementales qui s'occupent de la protection des droits de l'homme, La commission pour Etude et Science a engagé des consultations avec les représentants de l'enseignement d'Etat et privé de Roumanie, avec les organisations des étudiants et les organisations scientifiques, pour la révision du Loi de l'Enseignement, etc..

Troisième, vu le rôle de suprême autorité législative du Parlement on doit souligner que, spécialement les dernières années, les autorités ont pris des mesures positifs manifestant plus d'intérêt vers le secteur non lucratif, pour créer un cadre juridique opérationnel pour le secteur non gouvernemental. En vue de ça, le Parlement a adopté :

- l'ordonnance Gouvernementale n° 26/2000 concernant la procédure d'enregistrement des ONG, la direction et les relations entre l'administration publique et les organisations à but non lucratif ;
- la loi n° 576/2001 qui stipule que les subventions données par une entreprise privée à une ONG sont exemptées d'impôt de 5%, niveau comparable avec celui établi dans certains pays de l'Union européenne ;
- la loi n° 544/2003 (libre accès aux informations d'intérêt public) ;
- la loi n° 52/2003 regardant la transparence du procès décisionnel ;
- De plus, même si dans notre pays il n'existent pas encore des provisions législatives concernant l'activité de lobby, les revendications des différentes catégories sociales intéressées par la réflexion des règlements nécessaires dans le contenu des actes normatives ont été et sont constamment eu en vue.

2. — Les relations entre le Parlement et la société civile considérées par la perspective des rapports des deux Chambres avec le Gouvernement et les autres organes de l'administration publique, se matérialisent, conformément a la Constitution, par l'activité de contrôle sur les activités de ces institutions, réalisée par :

- l'information du Parlement. Le gouvernement est obligé a présenter les informations et les document sollicités par les deux Chambres et participer a ses sessions, quand ils sont sollicités.
- demandes, interpellations et motions simples. Le gouvernement est obligé a répondre aux interpellations et questions formulées par les parlementaires. Tout de même, le Parlement peut adopter une motion simple par la quelle il exprime sa position a l'égard d'une problème politique interne ou externe ou, selon le cas, a l'égard d'une problème qui a fait l'objet d'une interpellation.

2. La contribution des services du Sénat a l'assurance et la facilitation du communication entre la société civile et les autorités

La relation Sénat – société civile est assurée par :

- le Bureau des relations avec le public au sein du secrétariat général, dont les principales responsabilités sont :
 - assurer la connexion du Sénat avec les citoyens ou les différentes associations ou organisations de ceux-ci ;
 - recevoir les pétitions ou d'autres documents adressés au Sénat, les avancer au Commission pour la recherche des abus et des pétitions aux Commissions Permanentes respectifs ou aux sénateurs et informer les pétitionnaires sur la modalité de solutionner la pétition ;
 - informer les citoyens a l'égard du procès législatif du Sénat, mettant a disposition des citoyens des dates et d'informations sur l'institution du Sénat ;

- servir de médiateur et soutenir l'accès de ceux qui le demandent, à la direction des services du Sénat, des Commissions et des sénateurs ;
 - organiser l'accès des citoyens roumains et étrangers, individuellement ou en group, aux débats en totalité ou pour visiter le siège du Sénat, en collaboration avec le Service de Protection et Garde ;
 - élaborer régulièrement des informations rapports en ce qui concerne les activités mentionnées et assurer la constitution de l'archive courante du bureau.
- le Bureau de la presse et de l'image du Sénat, sous les ordres du Bureau permanent et coordonné par le secrétaire général du Sénat, qui :
- édite quotidiennement la page du site Internet du service de la presse et de l'image, par laquelle se met a la disposition du public et de la mass media, toutes les informations publics sur l'activité quotidienne du Sénat, l'agenda de travail des structures de direction du Sénat, l'ordre du jour dans les sessions des commissions permanentes et les réunions en plein, répliques aux articles parus dans le mass media ;
 - organise les contacts avec les médias et les conférences de presse des membres du Bureau permanent, des commissions permanentes, des groups parlementaires, des tous les membres du Sénat, aussi que du secrétaire général ;
 - participe à l'organisation des réunions internationales, des symposiums nationales et la réalisation des émissions de mass media audio- visuel avec une thématique parlementaire.

— la Direction pour l'informatisation des activités parlementaires

Etant donnée le fait que, par ses provisions légales, la Constitution de la Roumanie garantie le droit des citoyens a l'information et, conformément au même document, les autorités publics doit assurer l'information correcte des citoyens sur les affaires publics, le Parlement a était parmi les premières institutions public qui a développer un system IT pour l'activité parlementaire (base sur la technologie Internet/Intranet) destiné a la circulation de l'information dedans et dehors l'organisation, en assurant la correction et la transparence de l'information. Le site Internet du Sénat, disponible à l'adresse www.senat.ro, et qui est pour le moment en cour de modernisation, assura :

- l'accès direct, rapide et facile de citoyens au procès politique, aux différentes étapes qu'un projet de loi passe dans les discussions des commissions et du plénum. Les projets de loi pourront être consultes par les citoyens et les mass media, qui auront à disposition une chaîne supplémentaire d'information et de communication via Email ;
- le management des activités des sénateurs;
- le management des informations regardant les sessions du Bureau Permanent du Sénat et aux sessions des Bureaux Permanents réunis du Sénat et du Chambre des Députés ;
- le management des questions et d'interpellations ;
- le management des sténogrammes des Sessions du plénum du Sénat ;
- le management des pétitions. Les citoyens auront la possibilité d'adresser une pétition et de surveiller son procès de solutionner des les premières discussions a l'égard des problèmes signalées dans la commission respective et jusqu'au rapport final ;
- le Casette électronique du Sénateur ;
- la réalisation et le management des archives de documents en format électronique.

V. LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT D'UNE SOCIETE CIVILE INTERNATIONALE

A partir de 1989, les donateurs internationaux ont accordé des importants fonds de financement aux organisations non gouvernementales des Etats Est Européennes, y inclus celles de Roumanie, destinés :

- au développement de la capacité et de la crédibilité du secteur non gouvernemental ;
- à la consolidation du rôle de la société civile dans les domaines comme les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit ;
- au soutien des projets des ONG – relevantes pour l'adhésion à l'Union Européenne. En vue de ça, on doit mentionner le programme « Parlement et société civile », déroulé en Roumanie avec le financement de L' Initiative Européenne pour Démocratie et Droits de L'Homme, destiné à consolider la démocratie et l'Etat de droit par l'encouragement et la facilité de la collaboration entre les organisations de la société civile et les structures démocratiquement élues.

Comme il est connu, aujourd'hui, le dialogue société civile – pouvoir public transcende les Etats nationaux qui ont transféré une part des attributs de leur souveraineté dans l'espace régional. Ainsi, les organisations non gouvernementales vont s'internationaliser régionalement et globalement, fait qui imposera l'institutionnalisation de leur participation à l'adoption des décisions dans les organisations internationales, étatiques et non étatiques, comme une forme de démocratie internationale.

Finalement, j'exprime ma conviction que le XXI^e siècle, le siècle de progrès économique et social mais aussi de l'intégration et de la globalisation, conduira a une réévaluation du statut de la société civile, à une reconsidération de l'importance et de son rôle, imposant sa présence comme une constante qui doit être considérée dans les processus décisionnels nationaux et internationaux.

M. Arie Hahn (Israël) a indiqué que maintenir le contact avec le citoyen est une nécessité pour le Parlement, dès lors que celui-là élit celui-ci et que ce dernier souffre fréquemment d'une image dévalorisée dans l'opinion publique.

Les moyens disponibles pour assurer ce contact sont les médias, les sites Internet, les visites organisées du Parlement et l'existence d'une chaîne parlementaire — une telle chaîne sera lancée le 2 mai prochain en Israël par la *Knesset*, en collaboration avec une chaîne privée.

Les questions d'actualité occupent une part importante de l'ordre du jour, ainsi que la discussion des conclusions des commissions d'enquête ou des commissions *ad hoc*. De telles commissions se sont récemment penchées sur le problème de la violence dans le sport, l'alimentation en eau d'Israël ou les comptes bancaires des victimes de l'Holocauste.

Le mardi après-midi, entre 16h et 16h30, est consacré aux questions d'actualité. Celles-ci doivent être posées en 1 minute et rencontrent, après un début difficile, un réel succès.

M. Hans Brattestå (Norvège) a indiqué qu'il n'y a aujourd'hui, en Norvège, pratiquement aucune limite à l'accessibilité de l'information pour le citoyen. C'est ainsi que les rapports sont publiés sur le site Internet de la Chambre immédiatement après leur adoption — et *avant leur discussion*, ce qui laisse aux citoyens la possibilité de faire part de leurs réactions.

Il apparaît néanmoins que ces moyens ne suffisent pas et que c'est le système représentatif lui-même qui est mis en cause. La presse s'intéresse aux conflits et aux débats et non aux résultats des travaux eux-mêmes, ce qui explique la montée de l'indifférence dans l'opinion publique.

M. Ian Harris, président a indiqué que dans l'Etat de Columbia, en Australie, toute association a le droit de faire poser une question à l'Assemblée de la Province, qui sera transmise au ministre compétent et qu'il s'agit là d'un excellent système pour établir un dialogue avec la société civile.

Mme Helen Dingani (Zimbabwe) a souligné que la situation en Israël semble bien meilleure que celle dans nombre de pays de pays en développement.

De manière générale, il est beaucoup plus facile d'entretenir des relations avec la société civile « organisée » — représentée, par exemple, à travers un syndicat — qu'avec la société civile non organisée, c'est-à-dire la « base », qui représente pourtant la véritable majorité sociale. Ceci explique qu'il soit difficile d'attirer le citoyen « ordinaire » et de le faire participer à la vie de l'institution parlementaire : les divers moyens de communication, forums et autres centres d'information ne touchent, en pratique, qu'un public d'ores et déjà sensibilisé et intéressé.

Elle a souhaité connaître les modalités de fonctionnement des points d'information créés en Suède.

M. George Cubie (Royaume-Uni) a souligné qu'il y a un paradoxe à constater que les problèmes de faible participation aux élections et de taux élevés d'abstention sont les mêmes dans les pays en développement et les pays industrialisés.

Aux Royaume-Uni, une association, la *Hansard Society*, s'est donné pour mission de sensibiliser le citoyen à la vie démocratique. Elle organise ainsi des visites du Parlement pour les électeurs, leur explique le fonctionnement de l'institution et recueille ensuite leurs commentaires.

Le Comité de modernisation de la Chambre s'inquiète également du manque de connaissance des mécanismes démocratiques par les citoyens. La Chambre a trop longtemps vécu sur la croyance qu'elle était connue par elle-même et a ainsi, peu à peu, perdu le contact avec les électeurs.

La couverture médiatique de la vie parlementaire est assez incivique au Royaume-Uni, ce qui sape la crédibilité des députés. Afin de mieux assurer la promotion des travaux parlementaires, des consultants médiatiques ont été recrutés dont l'action, au bout de quelques mois, s'est révélée très positive. De manière générale, alors que le député pris individuellement est fréquemment bien, voire positivement, identifié, la perception par l'opinion publique des députés pris collectivement, dans le cadre de leurs activités au sein du Parlement, est beaucoup plus négative.

Mme Hélène Ponceau (France) a fait part du sentiment de découragement qui naît de l'écart entre l'importance des efforts engagés par l'institution parlementaire pour se faire connaître et valoriser son action et les médiocres résultats obtenus auprès de l'opinion publique.

Les médias ont, dans cette situation, une responsabilité très négative. Ils semblent parfois animés d'une volonté implicite de détruire consciencieusement les efforts faits par les assemblées, en ne reprenant pas les informations qui sont données ou en les travestissant.

Ces efforts ont pris des formes variées en France, qu'il s'agisse de la mise en place d'une chaîne de télévision parlementaire en continu, destinée à mieux faire connaître les travaux du Parlement (dont l'audience demeure malheureusement très faible) ou de la création de liens directs avec le monde des entreprises (stages d'immersion, sous forme d'un échange, associant chefs d'entreprise et sénateurs), celui de la recherche, de l'éducation ou de la culture.

M. Brissi Lucas Guehi (Côte d'Ivoire) a indiqué qu'en Côte d'Ivoire, un besoin d'ouverture du Parlement sur la société civile a été ressenti à partir de la dernière législature. Il a, par exemple, pris la forme d'un dialogue de la commission des Affaires sociales avec plusieurs organisations syndicales, qui a permis de mettre fin à un conflit social.

Des séances d'information ont été organisées, qui permettent au ministre compétent de venir s'expliquer sur un problème particulier.

Par ailleurs, de nombreux débats sont désormais retransmis en direct, ce qui permet de combattre la désinformation propagée par de nombreux médias.

Mme Marie-André Lajoie (Canada) a estimé que, face aux problèmes auxquels l'institution parlementaire est confrontée, il faut en revenir à la nature des attentes de la société par rapport à celle-ci, car le relâchement du lien entre l'une et l'autre est problématique.

Au Canada, un programme permet de faire chaque année au Parlement une centaine d'enseignants, qui pourront relayer cette expérience auprès de leurs élèves. En Colombie britannique, une expérience pilotée par des professeurs d'université vise à imaginer une nouvelle organisation institutionnelle, avec une nouvelle assemblée élue à la proportionnelle. Les cent soixante-dix personnes qui y travaillent feront des propositions, susceptibles d'être reprises par l'assemblée législative.

M. Mario Farachio (Uruguay) a indiqué qu'il a été tenté, à plusieurs reprises, de consulter directement les citoyens, mais que cette pratique apparaît dangereuse — même s'il est vrai, inversement, que le Parlement n'est pas une institution irréprouvable et qu'elle est faillible par nature.

L'activité parlementaire est exposée à une tension entre, d'une part, le fait que les parlementaires ont besoin de temps pour prendre des décisions sur des dossiers toujours plus complexes et, d'autre part, le fait que l'opinion publique attend ces décisions et fait pression pour qu'elles soient prises et exécutées rapidement.

L'adoption de la loi est un mécanisme complexe, qui prend nécessairement du temps. Les parlementaires doivent pouvoir faire leurs choix dans la sérénité, hors la pression de l'urgence.

Mme I Gusti Ayu Darsini (Indonésie) a indiqué qu'en Indonésie, les citoyens peuvent adresser au Parlement des requêtes par écrit, qui sont transmises à la commission permanente compétente sur le fond. Elle a souhaité connaître les pratiques des autres parlements face à des plaintes présentées par les citoyens.

Mme Doris Mwinga (Zambie) a indiqué qu'en Zambie, une enquête a été réalisée sur la perception des députés par les citoyens. Une commission de modernisation a été instituée, qui s'est penchée sur les résultats de cette enquête. Ses travaux ont conduit à la création de points d'information, où les citoyens peuvent se renseigner sur l'activité et les travaux du Parlement, ainsi qu'à une plus large retransmission des débats.

La meilleure connaissance de l'activité des travaux du Parlement se heurte néanmoins au problème du multilinguisme au sein de la société et de l'Etat.

Mme Lulu Matyolo (Afrique du sud) a indiqué que les autorités d'Afrique du sud souhaitent que le public participe plus directement à l'élaboration de la loi, afin d'aiguiser la conscience civique de chacun dans un pays où l'expérience démocratique est encore récente. Ces efforts ont permis de susciter de nombreux débats et ont conduit à la révision de législations devenues obsolètes, issues de traditions coutumières (par exemple, en matière de dévolution d'héritage aux enfants naturels).

L'accès des citoyens au Parlement est aussi garanti à travers la publicité des auditions des commissions, qui est de droit (sauf demande de huis clos).

M. Yogendra Narain (Inde) a estimé que les propos échangés traduisaient un certain découragement. Ils peuvent se résumer par une double interrogation : comment l'institution parlementaire s'est-elle ainsi éloignée du peuple, dont elle constitue pourtant une émanation ? Les débats parlementaires sont-ils pertinents par rapport aux attentes des citoyens ?

L'institution doit être, plus que jamais, proactive. Le citoyen doit trouver une réponse à ces attentes, une interface entre lui-même et les autorités administratives : si le Parlement se borne à enregistrer les volontés du Gouvernement, la société civile ne s'y retrouve pas. Cette tendance est naturellement aggravée par le fait que les médias montent fréquemment en épingle les scènes de dysfonctionnement,

alors que ceux-ci ne sont pas représentatifs de l'équilibre réel des forces politiques et des travaux de fond auxquels le Parlement se consacre.

M. Wolfgang Zeh (Allemagne) a estimé que le débat n'a pas abordé une question de fond, celle du contenu de la notion de « société civile ». Il faut notamment se demander s'il convient vraiment d'essayer d'atteindre ou de dialoguer avec la « base », au risque de fragiliser la relation institutionnelle nouée entre le Parlement et les électeurs, à l'occasion d'élections survenant à un rythme régulier.

Pour ce qui concerne l'Allemagne, beaucoup d'efforts sont faits pour ouvrir le *Bundestag* sur la société civile — manifestations, dépliants, visites, retransmissions télévisées, etc. La confiance du public dans l'institution décline néanmoins chaque année : en cherchant le contact direct avec celui-ci, le risque existe d'entrer dans une logique de surenchère dangereuse, marquée par une augmentation constante des attentes des citoyens.

M. Joao d'Abreu (Portugal) a indiqué qu'au Portugal, les relations entre le Parlement et la société civile reposent notamment sur le Parlement des jeunes (depuis 1990), sur la chaîne parlementaire (depuis 1997), sur diverses expositions et sur le site Internet de la Chambre.

C'est ainsi, notamment, que le Journal officiel est sur Internet, que toutes les séances de la Chambre sont enregistrées et diffusées sur la chaîne câblée et que des débats publics sont organisés sur Internet.

Par ailleurs, il existe un centre d'information des citoyens ouvert 24h/24.

M. Prosper Vokouma (Bénin), revenant sur la question de la définition de la société civile, a indiqué que celle-ci comprend, au Burkina Faso, les associations, les organisations non gouvernementales oeuvrant dans le secteur des droits de l'homme, les médias et les communautés coutumières ou religieuses. Cette définition est naturellement variable selon les Etats et les sociétés.

M. Anders Forsberg (Suède), a estimé que les débats ont bien montré que les Parlements doivent être des lieux transparents et irréprochables dans leur fonctionnement. Ils doivent interpeller les citoyens et être un lien auquel les citoyens peuvent s'identifier.

M. Ian Harris, président, a remercié *M. Prosper Vokouma* et *M. Anders Forsberg*, ainsi que l'ensemble des participants au débat.

LA SEANCE EST LEVEE A 17H30.

QUATRIEME SEANCE

22 avril 2004, 10h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 10H00.

1. COMMUNICATION de M. G.C. Malhotra (Inde) « Limitation des possibilités de changement de groupe politique : son impact sur la stabilité du Gouvernement »

M. G.C. Malhotra (Inde), a présenté une communication intitulée « « Limitation des possibilités de changement de groupe politique : son impact sur la stabilité du Gouvernement » :

L'importance de la stabilité d'un Gouvernement pour faciliter et soutenir la croissance et le développement du Peuple et de la Nation, prise comme un tout, ne saurait être surestimée. Afin de permettre la croissance et le développement, il doit y avoir une continuité de la gouvernance pendant une durée suffisante, visant à rendre plus facile la continuité des politiques et programmes du Gouvernement et leur mise en œuvre.

Dans des pays comme les Etats-Unis, où prévalent des régimes présidentiels, la stabilité est assurée par un mécanisme constitutionnel, dans la mesure où le terme du mandat du pouvoir exécutif est fixé. En revanche, dans les pays où existent des régimes parlementaires, où le conseil des ministres est issu du Parlement et où son bail dépend du soutien de la majorité parlementaire, la stabilité du Gouvernement est constamment menacée, puisque qu'il doit démissionner dès qu'il perd le soutien de cette majorité.

Dans les démocraties parlementaires, les partis politiques jouent un rôle crucial. Le responsable du parti ou de la coalition de partis disposant du soutien de la majorité au Parlement est invité par le chef de l'Etat à devenir Premier ministre et à former le Gouvernement. Les membres du conseil des ministres proviennent du Parlement. Un vote de défiance de la chambre élue au suffrage direct peut renverser le Gouvernement. Tout changement d'appartenance politique de membres du parti ou de la coalition au pouvoir peut réduire sa majorité et conduire à la chute du Gouvernement. Ceci ne veut naturellement pas dire que de telles défections n'interviennent qu'au détriment de la majorité et au profit de l'opposition. Dans certains cas, des élus abandonnent les partis d'opposition pour rejoindre le parti ou la coalition au pouvoir, pour des raisons diverses. C'est dans ce contexte que les législations « anti-défection » (*Anti-defection laws*), connues sous diverses appellations au sein du

Commonwealth¹, revêtent de l'importance dans les démocraties parlementaires, qu'elles aient un système bipartite ou un système multipartite, avec un parti ou une coalition de gouvernement.

L'objectif des législations anti-défection est d'encadrer le changement d'affiliation politique des parlementaires. Les dispositions constitutionnelles, lois et règles encadrant ces défections politiques sont variables d'un pays à l'autre au sein du Commonwealth. Si, dans certains pays, les défections sont une non-question et considérées comme un non-problème, dans d'autres elles ont menacé la stabilité même de la gouvernance — ainsi qu'il est advenu dans certains Etats en Inde.

Sur la base d'une étude couvrant la période comprise entre les 4^e et 5^e élections générales (1967 et 1972) en Inde, sur les quatre mille membres (environ) du *Lok Sabha* et des chambres basses des Etats et Territoires de l'Union, on compte près de deux mille cas de défection et contre-défection. A une certaine période, en moyenne près d'un Gouvernement fédéré tombait chaque mois en raison de défections. Dans le cas des seules chambres basses fédérées, pas moins de 50,5 % du total des élus a changé au moins une fois d'appartenance politique.

C'est dans le contexte de la situation évoquée ci-dessus et des efforts poursuivis ici et là pour contrôler les défections, que la loi fédérale anti-défection a été promulguée en Inde en 1985 (LII^e Amendement à la Constitution). Auparavant, le Kenya avait aussi amendé sa Constitution, en 1966, pour y incorporer des dispositions anti-défection. Au cours des années, sur le fondement de leurs expériences, d'autres Etats du Commonwealth ont aussi promulgué des législations et défini des règles dans cette perspective.

La présente étude vise à éclairer les expériences, législations et règles relatives aux défections dans certains Parlements du Commonwealth. En dépit des efforts faits pour la rendre complète, elle n'est pas exhaustive du fait des contraintes de temps et de disponibilité de l'information. L'information a été collectée au cours des dernières années et peut donc, dans certains cas, être datée. Toute correction ou actualisation des informations par les autorités compétentes sera très appréciée et accueillie avec reconnaissance.

Sur les 52 Parlements nationaux du Commonwealth, qui ont été sollicités de fournir des informations sur les défections politiques et les législations anti-défection, si elles existaient, dans leur pays, 34 ont répondu et fourni l'information. Parmi ceux-ci, on constate que 25 Parlements ont été confrontés aux défections politiques. Alors que 18 des 34 Parlements qui ont répondu ont mis en place des législations pour faire face aux défections, 16 ne se sont pas dotés de telles législations et règles et s'attaquent à ces situations au moyen des pratiques, procédures et conventions habituelles.

PAYS DEPOURVUS DE LEGISLATION ANTI-DEFECTION

Quelques pays comme Anguilla, Chypre, les Samoa et les Seychelles n'ont pas de législations ou règles sur cette question. Plusieurs autres pays ne se sont pas non plus dotés de telles législations et règles, mais font face aux défections avec les pratiques et procédures habituelles.

ROYAUME-UNI

Au Royaume-Uni ne pèse sur les députés aucune interdiction de changer d'appartenance politique. Il n'y a ni lois, ni dispositions du Règlement intérieur qui prohibent un changement de parti. Un élu qui

1. Confrontés aux problèmes du changement d'appartenance politique des élus, de nombreux parlements n'utilisent pas le terme de « défection » et préfèrent l'appeler *floor crossing*. Au Nigeria, on l'appelle *carpet crossing* et au Bangladesh on parle de « litige » (*dispute*). Le terme « défection » est ici utilisé uniformément pour décrire le phénomène de changement d'appartenance politique.

change de parti n'est pas obligé de démissionner. De la même manière, un élu exclu de son parti conserve son siège. Siéger à la Chambre des Communes relève de conventions, non de règles, mais un tel élu devrait normalement s'asseoir à l'écart des membres du parti.

AUSTRALIE

L'Australie n'a eu que peu d'exemples de défections politiques. Dès lors que le contrôle des partis sur ses membres a tendu à être étroit, les quelques défections politiques intervenues n'ont eu que peu d'effets sur l'équilibre des forces politiques ou les activités de la Chambre. Il n'y a pas de lois ou de règles pour de telles situations, autres que des arrangements internes aux partis politiques. Un élu changeant d'affiliation partisane conserve son siège au Parlement, sans prise en compte de son action.

CANADA

Au Parlement du Canada, un élu qui change d'affiliation partisane n'est pas soumis à l'obligation d'abandonner son siège et de se représenter à l'élection. Son droit à siéger comme membre de la Chambre n'est pas subordonné à une appartenance politique. Il n'y a pas d'interdiction, légale ou constitutionnelle, de la pratique du *floor crossing*. Le président de groupe change la place d'un ou plusieurs de ses membres et en informe le Président. Si un élu décide de changer d'affiliation et de siéger avec les membres d'un autre groupe, le nouveau président de groupe fixe sa place. De grands écarts ont eu lieu, quand des élus ont demandé au Président de changer la répartition des sièges au sein de la Chambre, de sorte qu'ils puissent s'asseoir en face de leur ancien parti ou hors du périmètre de ses sièges.

BARBADE

Il n'existe à la Barbade aucune législation anti-défection, bien qu'il y ait des cas de défection. Une commission de révision de la Constitution a recommandé qu'une telle législation soit promulguée. Aucune législation de cette nature n'a pourtant été conçue avant novembre 2002. Il fait néanmoins consensus que si un élu fait défection, son siège doit être déclaré vacant, ce qui ouvre ainsi la voie à une élection partielle. Pour ce qui concerne l'abstention d'un élu sur un vote de défiance de son parti, le choix de la censure et des sanctions est laissé à la discrétion de ce dernier.

NAURU

La particularité du Parlement du Nauru est son absence de forces structurantes sous forme de partis politiques. Ses membres sont élus sur la base du suffrage des adultes et sont libres de se comporter selon leur conscience. Une fois élus, ils ne deviennent ni membre du parti au pouvoir, ni de l'opposition. Dans ce contexte, le Parlement du Nauru n'est pas confronté au problème des défections au plein sens du terme. Le problème est ici que les membres de la majorité changent fréquemment leur appartenance politique, pour bâtir des coalitions éphémères et renverser le Gouvernement en place en votant une motion de défiance, telle que prévue par l'article 24 (1) de la Constitution du Nauru.

Inversement, il y a quelques pays comme les Bermudes, la Grenade et la Jamaïque, où n'existent ni lois ni règles en matière de défection, mais où de tels cas de défection se sont présentés.

LEGISLATIONS ET REGLES ANTI-DEFECTION DANS QUELQUES PAYS DU COMMONWEALTH

Alors que les pays mentionnés ci-dessus n'ont ni promulgué une quelconque législation, ni défini des règles en matière de défection, plusieurs autres pays ont promulgué des législations et défini des règles sur ce sujet. Plutôt que de présenter les lois et règles par pays de manière exhaustive, il est proposé de se concentrer sur les dispositions applicables, prises en tant qu'indicateurs pertinents et ainsi de présenter les choix opérés dans les différents pays de manière comparative. La situation en Inde est prise ici comme repère, afin de faciliter cette présentation comparatiste. Elle ne doit pas, néanmoins, être considérée comme une référence.

ABANDON VOLONTAIRE DE LA QUALITE DE MEMBRE DU PARTI

La législation anti-défection indienne, à l'origine, a été promulguée par la loi constitutionnelle (LII^e Amendement) de 1985. Elle a récemment été amendée par la loi constitutionnelle de 2003 (XCI^e Amendement). La loi dispose, *inter alia*, qu'un membre du Parlement ou d'une Chambre d'un Etat fédéré, élu comme candidat désigné par un parti politique, se verrait retirer la qualité de membre de la Chambre, du chef de défection, s'il renonçait volontairement à sa qualité de membre dudit parti.

Au Bangladesh, où une loi sur la question a été adoptée en 1980, une disposition figurant à l'article 70 de la loi et à rapprocher de l'article 66 (4) de la Constitution prévoit, *inter alia*, qu'une personne élue au Parlement lors d'une élection où elle avait été désignée candidat par un parti politique, doit renoncer à son siège à la Chambre si elle abandonne ce parti. Le mot « défection » n'est employé nulle part dans la loi, qui préfère appeler ces questions « litige » (*disputes*).

Au Belize, le terme « défection » n'a pas été formellement défini par loi entrée en vigueur en janvier 2001. Elle prévoit qu'une personne cesse d'être membre de la Chambre si elle rejoint un autre parti politique.

En Guyane, qui s'est dotée d'un système de représentation proportionnelle, une loi constitutionnelle a été adoptée en 2000, insérant un nouvel alinéa à l'article 156 de la Constitution et prévoyant la déchéance de ceux de ses membres qui déclareraient ne pas vouloir soutenir la liste dont leurs noms sont issus, s'abstenir de soutenir cette liste ou vouloir soutenir une autre liste.

Des dispositions comparables existent au Kenya. Le titre XL de la Constitution kenyane prévoit qu'un membre de l'Assemblée nationale qui, s'étant présenté à l'élection comme candidat soutenant ou soutenu par un parti politique ou qui aurait accepté une rémunération comme représentant désigné soutenant un parti politique, et *a)* qui démissionne de ce parti, si ce parti est une formation politique parlementaire ; ou *b)* qui, après dissolution de ce parti, aurait été membre d'un autre parti politique et aurait ensuite démissionné de cet autre parti, à un moment où ce dernier était un parti politique parlementaire, doit abandonner son siège sur-le-champ, à moins que, sur ces entrefaites, le parti dont il était membre en dernier lieu ait cessé son existence comme parti politique.

Au Lesotho, un amendement à la Loi électorale de 1968 a été adopté en 1984, ouvrant la voie à la déchéance d'un élu, s'il démissionnait du parti qui a soutenu sa candidature. Cette loi a cependant été abrogée après le coup d'Etat militaire en 1986. Avant les sixièmes élections générales du 25 mai 2002, la Constitution du Lesotho a été amendée pour mettre en place un système proportionnel mixte (*Mixed Member Proportional Electoral System*) — comprenant 80 sièges dans le cadre de circonscriptions et 40 sièges à la proportionnelle, soit au total 120 sièges. L'amendement de 1984 à la Loi électorale de 1968 a été actualisé en 2001, en conformité avec la Loi sur les élections à l'Assemblée nationale (*National Assembly Elections Act*) de 1992. Les dispositions de cette loi sont actuellement applicables aux membres élus à la proportionnelle, s'ils font défection ou démissionnent de leur parti, mais non aux membres élus dans le cadre de circonscriptions.

Au Malawi, la pratique est que le Président déclare vacants les sièges des élus qui auraient cessé volontairement d'appartenir à leur parti ou qui auraient rejoint un autre parti, une association ou une organisation dont les activités seraient politiques par nature.

Le Parlement du Mozambique s'est doté d'une loi, la loi n° 2/95 du 8 mai 1995, pour prévenir ce phénomène de défection. Elle prévoit qu'un député perd son siège si, durant une législature, il devient membre ou prend des responsabilités au sein d'un autre parti que celui grâce auquel il a été élu.

En Nouvelle-Zélande, les réformes de 1996 ont introduit un système de représentation proportionnelle à l'allemande, en lieu et place du système majoritaire à un tour, à l'anglaise. Cette réforme a suscité un nombre sans précédent de défections, connu familièrement sous le nom de « saut de canoë » (*Wakka Jumping*). En 1999, après les élections et la formation d'un Gouvernement de coalition, une modification de la Loi électorale a été adoptée (*Electoral Integrity Amendment Act*), entrée en vigueur le 22 décembre 2001. La loi prévoit, *inter alia*, que le siège d'un élu devient vacant s'il cesse d'être membre du groupe parlementaire du parti au titre duquel il avait été élu. Il s'agit d'une loi temporaire, qui expirera automatiquement au moment des élections générales prévues en 2005.

Au Nigeria, le changement de groupe politique est connu sous le nom de *carpet crossing*. Bien que le terme ne reçoive de définition nulle part dans la Constitution, la loi, le Règlement intérieur ou les règlements, l'article 68 (1), § g de la Constitution de 1999 prévoit qu'un membre du Sénat ou de la Chambre des Représentants doit abandonner son siège si, élu grâce au soutien d'un parti politique, il adhère à un autre parti avant le terme du mandat de cette Chambre.

La Constitution du Sierra Leone prévoit qu'un élu au Parlement doit abandonner son siège, s'il cesse d'être membre du parti politique auquel il appartenait au jour de son élection et qu'il en informe le Président de la Chambre, ou que le Président en est informé par le président du groupe politique ; ou encore si, du fait de son comportement au Parlement (parce qu'il siège et vote avec les membres d'un autre groupe), le Président retire la conviction — après consultation du président de son groupe — que cet élu n'est plus membre du parti sous les couleurs duquel il avait été élu.

L'article 46 (2), § b de la Constitution de la République de Singapour prévoit que le siège d'un élu doit devenir vacant si ce dernier cesse d'être membre, est exclu ou démissionne du parti politique au nom duquel il s'est présenté à l'élection.

En Afrique du Sud, comme dans d'autres pays dotés d'un système de représentation proportionnelle, les élus ne représentent pas uniquement leurs électeurs, mais aussi spécifiquement leurs partis à la Chambre. C'est du fait de la représentation proportionnelle que les électeurs votent d'abord pour le parti de leur choix — au niveau national aussi bien que local et après que les partis ont désigné les membres de leurs listes qui iront siéger à la Chambre.

Le point 23 A de l'annexe A à l'annexe 6, qui faisait à l'origine partie intégrante de la Constitution provisoire d'Afrique du Sud de 1993 et qui a continué à s'appliquer comme disposition d'une annexe à la Constitution de 1996, prévoyait *inter alia* qu'une personne perdrait sa qualité d'élu d'une Chambre à laquelle l'annexe 6 s'applique, si elle cessait d'être membre du parti qui l'a désignée pour siéger à la Chambre. Il prévoyait également qu'une résolution du Parlement, adoptée dans un délai raisonnable après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, pouvait, dans le respect de l'article 76 (1) de ladite Constitution, décider d'amender les points 23 et 23 A afin de définir les conditions dans lesquelles un élu qui cesserait d'appartenir au parti qu'il l'a désigné, pourrait néanmoins conserver son mandat à la Chambre.

C'est dans ce contexte que le Président a donné son accord, le 19 juin 2002, à un ensemble de quatre lois fixant les conditions dans lesquelles les élus nationaux, provinciaux et locaux pouvaient changer d'appartenance politique sans perdre leur siège. Leur constitutionnalité a immédiatement été contestée par plusieurs partis politiques devant la Cour constitutionnelle. Le 4 octobre 2002, la Cour constitutionnelle ne considérait comme contraires à la Constitution, et donc invalides, que les seules dispositions de la Loi sur la perte ou le maintien du mandat au sein des assemblées nationale et

régionales (*Loss or Retention of Membership of National and Provincial Legislatures Act*). La Cour a estimé que si le Gouvernement souhaitait régler la question des défections aux niveaux national et provincial, il ne pouvait le faire qu'en amendant la Constitution.

Le 12 novembre 2002, le ministre de la Justice et de la réforme constitutionnelle déposait sur le bureau du Parlement le projet de loi portant 4^e Amendement à la Constitution d'Afrique du Sud. Le projet de loi a ensuite été examiné, en conséquence, par la commission pour la Justice et la réforme constitutionnelle. Le 25 février 2003, le projet de loi était adopté par l'Assemblée après un vote et par le Conseil national des provinces, le 18 mars 2003. Le Président donnait ensuite son accord au projet de loi portant réforme constitutionnelle, publié à l'Officiel le 19 mars 2003.

L'article 47 de la Constitution ainsi amendé prévoit, *inter alia*, qu'un élu perd son mandat à l'Assemblée nationale s'il cesse d'être membre du parti qui l'a fait élire membre de cette Assemblée, à moins que l'intéressé ne soit devenu membre d'un autre parti conformément aux dispositions de l'Annexe 6 A, qui définit, *inter alia*, une période de transition. L'objet principal de ce texte, *inter alia*, est de définir un mécanisme durant les quinze jours de la période de transition, au cours de laquelle les élus à l'Assemblée nationale ou d'une Chambre provinciale peuvent changer de parti, une seule fois et moyennant notification écrite au Président de la Chambre, sans perdre leur siège. Un groupe peut fusionner, se diviser, se diviser puis fusionner une seule fois, sous réserve de cette notification écrite au Président. Un élu peut démissionner d'un groupe pour former un nouveau groupe, en le notifiant au Président. Dans ces cas, les élus et groupes sont régis par les dispositions des §§ 2 et 3 de l'Annexe 6 A.

Les dispositions relatives à la période de transition de quinze jours apparaissent sans équivalent. Cette période est décomptée du 1^{er} au 15^e jour du mois de septembre de la deuxième année qui suit celle de l'élection de la Chambre, ainsi que du 1^{er} au 15^e jour du mois de septembre de la quatrième année qui suit celle de l'élection.

A titre transitoire, il avait été également envisagé dans la loi constitutionnelle que, durant les premiers quinze jours suivant immédiatement l'entrée en vigueur de l'Annexe 6 A, les dispositions de la loi constitutionnelle soient applicables.

En conséquence, sitôt la parution à l'Officiel le 19 mars 2003, le Président et les présidents de commissions ont publié des annonces au sein de la Chambre, relatives à la mise en œuvre et au début d'application de la loi. Le Président, par une annonce solennelle à l'Officiel, a fait du 20 mars 2003 la date de début d'application. La période de transition pour les élus souhaitant changer d'appartenance politique, conformément aux dispositions législatives, s'est donc ouverte le 21 mars 2003 à minuit, puisqu'elle devait commencer un jour après la date d'entrée en application de la loi. Au terme de cette période, 4 nouveaux groupes s'étaient constitués, portant ainsi le nombre total de groupes présents à l'Assemblée nationale de 13 à 17.

Au Sri Lanka, sur le fondement de l'article 99 (13) de la Constitution sri-lankaise, un élu qui cesse d'être membre de son parti politique ou d'un groupe indépendant par démission, exclusion ou autre, perd son siège à la Chambre, à l'expiration du mois qui suit la date à laquelle il a cessé d'être membre.

L'article 71 (1), § e de la Constitution tanzanienne de 1977 prévoit qu'un élu à l'Assemblée nationale doit cesser d'en être membre et libérer son siège, s'il cesse d'être membre du parti auquel il appartenait lorsqu'il a été élu ou rémunéré comme membre du Parlement.

A Trinité-et-Tobago, ainsi qu'il est prévu à l'article 49 A (1) de la Constitution, si un élu démissionne d'un groupe politique ou en est exclu, le président du groupe concerné à la Chambre des représentants doit en informer le Président par écrit. Après avoir été dûment informé, le Président fait, à la plus prochaine séance de la Chambre, une annonce relative à la démission ou l'exclusion de l'élu.

Cet article prévoit aussi que l'élu déclaré démissionnaire ou exclu d'un groupe, peut engager des procédures pour contester cette démission/exclusion. L'article 49 A (2) dispose notamment que si,

dans un délai de 14 jours après l'annonce du Président, l' élu n'a pas contesté la proclamation de sa démission ou de son exclusion, il doit abandonner son siège au terme dudit délai.

L'article 49 A (3) dispose que si, dans le délai susdit de 14 jours, l' élu concerné engage les procédures visant à contester cette démission/exclusion, il n'a pas l' obligation d' abandonner son siège jusqu'à ce que *i*) les procédures engagées soient abandonnées ou *ii*) la question soit tranchée par une décision confirmant la démission ou l' expulsion.

Le Règlement intérieur de la Chambre des représentants n'a toutefois pas été modifié avant avril 2002, afin de rendre applicable l' article 49 A (3) de la Constitution.

En Ouganda, l' article 83 (1), § *g* de la Constitution dispose qu' un membre du Parlement qui abandonnerait le parti politique pour le compte duquel il s' était présenté à l' élection et qui rejoindrait un autre parti ou siégerait comme indépendant, doit abandonner son siège.

De manière similaire, au Parlement zambien, un élu à l' Assemblée nationale qui devient membre d' un parti politique autre que celui dont il était le candidat officiel lors de l' élection, perd son siège.

La Constitution du Zimbabwe dispose que si un élu cesse d' appartenir à son parti politique et que ce dernier indique au Président qu' ils empruntent désormais l' un et l' autre des chemins séparés, l' élu cesse d' appartenir à la Chambre. Les circonstances dans lesquelles un élu peut cesser d' appartenir à son parti n' étant pas définies, cela signifie qu' il peut s' agir de démission, d' exclusion ou de défection.

VIOLATION DES DIRECTIVES DU PARTI OU DU PRESIDENT DU GROUPE

En Inde, le membre du Parlement ou d' une Chambre d' un Etat fédéré subit également les rigueurs de la législation anti-défection s' il vote, ou s' abstient de voter, en sens contraire à une position arrêtée par le parti politique auquel il appartient ou par toute personne ou autorité dûment habilitée en son nom, sans avoir obtenu l' accord préalable du parti, de la personne ou de l' autorité et que ce vote (ou cette abstention) n' a pas été « absous » par ce parti, cette personne ou cette autorité dans les quinze jours qui suivent.

De manière similaire, au Bangladesh, l' article 70 de la Constitution prévoit qu' un membre du Parlement doit abandonner son siège s' il y vote contre son parti. Il prévoit en outre que si un élu *a*) présent au Parlement s' abstient de voter, ou *b*) s' abstient lui-même d' y siéger, en méconnaissance des directives données par le parti qui l' a présenté comme candidat à l' élection, il doit être considéré comme ayant voté contre son parti — et donc subir les rigueurs de la législation anti-défection.

Ainsi qu' il a été indiqué *supra*, au Sierra Leone également, il est imposé au parlementaire qui siège et vote avec les élus d' un autre parti d' abandonner son siège.

Il est intéressant qu' au Malawi, l' article 65 (2) de la Constitution prévoit que les élus ont un droit absolu à voter librement à l' occasion de toute procédure au sein de la Chambre et qu' un parlementaire ne peut se voir déclarer démissionnaire du seul fait d' un vote en contradiction avec les directives du parti, représenté à l' Assemblée nationale, auquel il appartient.

SCISSION ET FUSION

En Inde, les dispositions anti-défection, telles qu' elles figurent au 52^e Amendement à la Constitution (1985), prévoient qu' aucune sanction n' intervient si une scission au sein d' un parti, ou une fusion avec un autre, s' opère — sous réserve, dans le cas d' une scission, qu' un tiers au moins des membres décide de partir et, dans le cas d' une fusion, que la décision soit soutenue par deux tiers au moins des membres du parti concerné.

La disposition relative aux scissions avait été très fortement critiquée, au motif que si les défections individuelles étaient punies, les défections collectives étaient absoutes. Pour remédier à cette lacune, cette disposition a été récemment supprimée par le 91^e Amendement à la Constitution (2003).

Il n'existe, au Bangladesh, aucune disposition spécifique quant aux scissions et fusions autorisées, ni dans la Constitution, ni dans une quelconque loi ou un code de procédure. Dans les cas de scission et de fusion, les élus au Parlement demeurent membres de leur parti, à moins qu'il n'y ait contestation. Dans cette hypothèse, la question est portée devant la Commission électorale, pour qu'il soit statué sur l'appartenance politique. Au Nigeria, une exemption est délivrée dans les cas de scissions et de fusions autorisées. Aucun nombre n'est cependant fixé, qui définirait ce qu'est une scission ou une fusion autorisée. Au Sierra Leone, les défections tant individuelles que collectives sont pénalisées. En Afrique du Sud, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, un parti peut fusionner, se diviser, se diviser puis fusionner une seule fois, sous réserve d'une notification écrite au Président de la Chambre et durant la période de transition de quinze jours.

Au Belize, en Guyane, en Nouvelle-Zélande, au Sri Lanka, à Trinité-et-Tobago, il n'existe pas de dispositions légales en matière de scission et fusion. Au Mozambique, les scissions au sein de partis ou de coalitions parlementaires ne sont pas formellement reconnues par la loi. En Zambie, une scission représente un changement d'appartenance politique et est considérée comme telle du point de vue de la loi. Au Zimbabwe, aucune dérogation n'est accordée dans les cas de scission et de fusion.

ELUS INDEPENDANTS ET NOMMES

Une autre disposition importante liée aux législations anti-défection est relative au statut des élus indépendants et nommés, dans l'hypothèse où ils adhèrent à un parti politique. En Inde, un élu indépendant d'un Parlement ou d'une Chambre d'un Etat fédéré est exclu s'il adhère à un quelconque parti politique après son élection. Un élu nommé d'un Parlement ou d'une Chambre d'un Etat fédéré, qui n'est pas membre d'un parti politique à la date de sa nomination et qui n'est pas devenu membre d'un parti dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle il a commencé à siéger à la Chambre, est exclu s'il adhère à un parti après l'expiration de la période de six mois précitée.

Au Bangladesh, si une personne, après avoir été élue au Parlement comme candidat indépendant, adhère à un parti politique, elle est considérée élu nommé par ce parti. Il n'y a pas de disposition relative aux membres nommés au Bangladesh. Au Belize et en Guyane, il n'existe pas de dispositions portant sur les élus indépendants ou nommés. Au Mozambique, de manière comparable, il n'y pas de dispositions sur les candidats indépendants à la députation au sein de l'Assemblée de la République. Au Sierra Leone, un membre du Parlement doit abandonner son siège si, élu comme candidat indépendant, il y adhère à un parti politique. Il n'y a pas de membres nommés. Au Lesotho, au Malawi et en Nouvelle-Zélande, les élus indépendants ne perdent pas leur siège s'ils adhèrent à un parti après l'élection. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, au Kenya également, un élu à l'Assemblée nationale qui aurait accepté une rémunération en tant que membre nommé par un parti politique, doit abandonner son siège. A Singapour, le siège d'un membre nommé devient vacant si celui-ci se présente comme candidat à l'élection sous les couleurs d'un parti ou s'il est élu au Parlement. Au Sri Lanka, les candidats indépendants ne peuvent se présenter individuellement. Mais ils peuvent se présenter sous la bannière d'un groupe indépendant et devront alors respecter les dispositions de la législation anti-défection. Il n'y a, à Trinité-et-Tobago, aucune disposition relative aux élus indépendants ou nommés. En Ouganda, ainsi qu'il a été indiqué précédemment, un élu du Parlement qui abandonnerait le parti politique sous les couleurs duquel il a été candidat et qui prétendrait se déclarer élu indépendant, devrait abandonner son siège.

En Zambie, si un élu indépendant adhère à un parti politique, il perd automatique sa qualité de membre. Les cas où des élus changent de parti ou le statut des élus indépendants sont examinés par la Commission du Règlement, dont le rapport est soumis à la Chambre pour adoption.

Au Zimbabwe, néanmoins, il n'est pas interdit aux élus indépendants et nommés au Parlement d'adhérer au parti politique de leur choix, après leur élection ou nomination.

MEMBRES EXCLUS

La situation des membres exclus de leur parti politique d'origine est variable selon les pays. La législation anti-défection indienne ne règle pas la situation et le statut des membres exclus. Un tel élu continue à être membre de la Chambre et siège à l'écart des places réservées à son parti politique d'origine. Au Bangladesh, si un élu est exclu de son parti politique, le cas est soumis à la Commission électorale, dont la décision est définitive et contre laquelle appel ne peut pas être interjeté. Au Lesotho, dans l'hypothèse où un élu est exclu de son parti, il n'est pas pour autant privé de sa qualité de membre de la Chambre. Il en demeure membre, appartenant audit parti mais siégeant à l'écart comme c'est le cas en Inde. Au Belize et en Guyane, la Constitution ne contient aucune disposition relative aux membres exclus de leurs partis. Au Malawi, le membre exclu de son parti pour une autre raison qu'un changement d'affiliation partisane, ne perd pas son siège : il demeure membre, mais siège sur la travée réservée aux indépendants. Au Mozambique, l'élu exclu de son parti conserve son siège et sa qualité de député au Parlement pour toute la durée de la législature, en tant que représentant de ses électeurs.

En Nouvelle-Zélande, le siège d'un élu devient vacant s'il perd sa qualité de membre de son parti. Au Sierra Leone, la pratique suivie est que, lorsqu'un membre est exclu de son parti, le Président met en place une commission qui se penche sur la question et fait rapport au Président, lequel se forge une opinion. La décision du Président est néanmoins susceptible d'appel devant une juridiction judiciaire. A Singapour et au Sri Lanka, si un élu est exclu de son parti, il perd son siège au Parlement. En Zambie, le Président de la Chambre reçoit notification de l'exclusion d'un de ses membres par le parti politique et la loi lui fait obligation, dans ce cas, d'informer le chef de l'Etat et la Commission électorale qu'un siège est devenu vacant au sein de la Chambre.

SITUATION DEROGATOIRE DU PRESIDENT

Afin de faciliter la neutralité des présidents, il convient que ceux-ci soient exemptés des rigueurs de la loi s'ils mettent fin au lien qui les unit à leur parti politique d'origine. Dans le cadre de la législation anti-défection en Inde, une disposition spéciale a été prévue pour les présidents et leurs suppléants, qui les autorise à briser le lien avec le parti politique auquel ils appartenaient à l'origine sans être exposé à aucune sanction. Ils pourront reprendre place au sein de leur parti au terme de leurs fonctions. Au Bangladesh, en Guyane, au Nigeria, à Singapour et au Sri Lanka, aucune exemption n'est prévue, au sein du corpus législatif pertinent, pour le Président ou son suppléant. Au Belize, le Président est également susceptible d'être sanctionné, en tant que membre de la Chambre, en cas de changement d'affiliation partisane. Au Kenya, une exception est faite pour le membre élu président, auquel les dispositions de la loi sur ce sujet ne sont pas applicables. Au Mozambique, le Président de la Chambre et son suppléant ne sont pas invités à une impartialité particulière vis-à-vis du parti auquel ils appartiennent. En outre, ils ont le droit de vote, qui s'exercera en principe conformément aux orientations fixées par le parti grâce auquel ils ont été élus. En Nouvelle-Zélande, les présidents — à moins qu'il n'aient, à l'origine, été élus sans étiquette — ne sont pas traités différemment des autres membres de leur groupe politique. Au Zimbabwe, la question de la défection ou du changement d'appartenance partisane du Président ne se pose pas, dans la mesure où celui-ci n'est pas membre de la Chambre : l'article 69 (1) de la Constitution du pays dispose qu'il doit y avoir un Président de la Chambre, lequel doit être élu par les membres de la Chambre parmi les personnes potentiellement susceptibles d'y être élues, mais qui n'en sont pas membres.

LE PRÉSIDENT, AUTORITE DE DECISION

Alors que, dans plusieurs Parlements, les présidents sont compétents, en dernier ressort, pour prendre une décision dans les cas de défections, dans d'autres pays appel peut être interjeté devant une juridiction ou une Commission électorale. En Inde, on estime que le point de savoir si un membre du Parlement ou d'une Chambre d'un Etat fédéré doit être sanctionné relève du président de la Chambre considérée. Les Présidents ne peuvent néanmoins prendre aucune initiative *suo moto* : elle doit s'appuyer sur une demande présentée par un élu. Si la question touche le Président lui-même, la décision sera prise par un membre de la Chambre, élu par celle-ci à cette fin.

Bien que la législation anti-défection indienne pose qu'aucune juridiction n'est autorisée à trancher une question relative à la sanction d'un membre de la Chambre au regard de ses dispositions, la Cour suprême a considéré cette disposition, qui dénie toute compétence aux tribunaux dans ce domaine, comme *ultra vires*. Dès lors, à de nombreuses reprises, les élus ont saisi les tribunaux pour contester les décisions du Président. Leurs jugements ont été suivis.

Au Bangladesh, les décisions de la Commission électorale sont définitives et aucun appel ne peut être interjeté contre elles. Néanmoins, à la différence de l'Inde, toute personne ou tout élu peut porter le cas contentieux à l'attention du Président. Celui-ci prépare alors un mémoire contenant tous les détails, qu'il adresse à la Commission électorale.

Au Belize, le Président est compétent pour prendre une décision en matière de changement d'affiliation partisane. Sa décision est néanmoins susceptible d'appel devant la Cour suprême. A Lesotho, toute question relative à la sanction d'élus au titre de la législation anti-défection relève du Président *suo motu*. Au Malawi, la pratique qui s'est développée au fil des ans consiste à ce que la décision du Président soit précédée d'une motion présentée par un autre élu. Le Président ne peut agir sans qu'il y ait une motion visant à sanctionner un élu. Au Mozambique, la perte du mandat de député est prononcée par le Bureau permanent, doit être annoncée en séance publique et publiée à l'Officiel. C'est au Bureau permanent de discuter des sanctions, en lien avec le président du groupe auquel le député appartient. La même loi impose que les sanctions soient précédées d'une série de mesures d'instruction, garantissant le droit du député à protester de son innocence. En outre, elle prévoit la possibilité de faire appel des sanctions en séance plénière, sous huit jours après leur notification.

En Nouvelle-Zélande, le Président n'agit que sur le fondement d'une note écrite, émanant de l'élu lui-même, s'il a renoncé à sa qualité de parlementaire ou du président d'un groupe politique, dans le cas de l'exclusion d'un de ses membres. Le Président ne peut se saisir du dossier lui-même. Dans les deux cas, le Président ne se préoccupe que du point de savoir s'il a été saisi selon les formes appropriées. Dès lors que, dans le cas d'une démission, la notification ne peut venir que de l'intéressé lui-même, il est peu probable qu'il y ait aucun conflit. Dans le cas d'une exclusion, le Président n'a pas le droit de revenir sur une décision prise par le groupe parlementaire. Un élu ne peut néanmoins être exclu que si les deux tiers des membres du groupe, au moins, soutiennent la décision d'exclusion. A Singapour, la Constitution octroie au Parlement de trancher lui-même toute question relative à l'exclusion d'un de ses membres. Dans de tels cas, la décision du Parlement est définitive.

En Afrique du Sud, un élu peut démissionner d'un groupe pour en constituer un nouveau sous réserve d'une notification écrite au président de la Chambre. Un « nouveau » groupe au sein de la Chambre, qui n'aurait pas été enregistré conformément au droit applicable, doit s'enregistrer formellement au cours de la période de transition. Cet enregistrement doit être validé par l'autorité compétente — *i.e.*, la Commission électorale indépendante — dans un délai de quatre mois après l'expiration de la période de transition. Dans les sept jours qui suivent la clôture de cette période de transition, le Président publie à l'Officiel le détail des modifications intervenues dans la composition de la Chambre. Chaque groupe doit, le cas échéant et sous sept jours après la fin de la période de transition, remettre au secrétariat de la Chambre une liste de membres actualisée.

Au Sri Lanka, aucune disposition n'existe, qui autoriserait un parlementaire à présenter une demande visant à sanctionner un autre parlementaire. Le Président n'a également aucune autorité pour se saisir d'une question relative à une défection. Dans le cas de l'exclusion d'un membre, néanmoins, son siège ne devient pas vacant si, dans un délai d'un mois, il saisit la Cour suprême sous forme d'une demande écrite et que celle-ci, sur cette base, estime que l'exclusion était illégale. Les demandes de cette nature sont examinées par trois juges. Si la Cour estime que l'exclusion était légale, le siège est déclaré vacant à la date du jugement.

DELAIS

La législation anti-défection indienne n'impose aucun délai pour arrêter une décision dans les cas de défection. Ici ou là, certains estiment qu'un délai raisonnable devrait être fixé, dans les limites duquel les décisions au titre de cette législation devraient être prises.

A la différence de l'Inde, le Président de la Chambre, au Bangladesh, dispose de trente jours à compter de la survenue d'un contentieux pour préparer un mémoire et l'adresser à la Commission électorale, pour qu'elle examine et tranche le cas. Si un dossier a été transmis à la Commission pour examen et décision, celle-ci, à moins qu'elle n'estime nécessaire d'obtenir du Président des précisions sur tel aspect dudit dossier, doit, dans les quatorze jours de la réception du mémoire, le communiquer aux parties et leur demander leurs observations en réplique par écrit, le cas échéant, dans un délai qu'elle fixe elle-même. La décision de la Commission est définitive et insusceptible d'appel.

Au Belize, si une personne est susceptible de se voir sanctionnée pour avoir changé d'appartenance partisane, le président de son groupe à la Chambre des représentants doit notifier ce changement d'appartenance au Président de la Chambre, dans les sept jours de celui-ci. A la réception de cette notification, le Président doit annoncer, lors de la séance suivante de la Chambre des représentants, que l'intéressé a cessé d'être membre du fait de son changement de parti. Dans un délai de 21 jours à compter de l'annonce faite par le Président, l'élu peut faire appel de la sanction devant la Cour suprême, dont la décision est définitive.

En Nouvelle-Zélande, le membre exclu dispose de 21 jours ouvrés pour présenter sa défense. Une fois celle-ci examinée, le cas échéant, les deux tiers des membres du groupe politique au moins doivent décider que le président de groupe notifiera au Président de la Chambre l'exclusion de l'élu de son parti.

Au Sri Lanka, où un membre du Parlement perd ses fonctions s'il démissionne, est exclu ou autrement, le siège d'un élu est déclaré vacant au terme d'un délai d'un mois à compter de la date à laquelle il a cessé d'être membre du parti.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, à Trinité-et-Tobago, l'élu déclaré démissionnaire ou exclu d'un parti, a le droit d'engager des procédures de contestation de cette démission/exclusion. Néanmoins, si dans un délai de 14 jours après l'annonce du Président de la Chambre, l'intéressé n'a pas contesté cette démission ou cette exclusion, il doit libérer son siège à la fin de ladite période. Si au contraire, au cours de cette période de 14 jours, l'intéressé engage les procédures, il ne lui est pas imposé d'abandonner sa place jusqu'à ce que *a)* les procédures soient abandonnées ou *b)* la question soit définitivement tranchée par une décision confirmant la démission ou l'exclusion.

STABILITE VS. RESPONSABILITE

L'instabilité dans la gouvernance consécutive aux défections est, en règle générale, une source importante de préoccupation. Il existe de nombreux exemples dans lesquels des gouvernements sont tombés du fait de défections parmi les parlementaires.

Au Royaume-Uni, il y eut en 1886 des défections en masse au sein du parti libéral. Joseph Chamberlain, très opposé au projet de loi sur l'organisation intérieure de l'Irlande (*Irish Home Rule Bill*), changea de parti, ainsi que 93 autres parlementaires libéraux et *whigs*. Ceux-ci se regroupèrent au sein d'un groupe indépendant, appelé « Unionistes libéraux » (*Liberal Unionists*), mais votèrent avec les conservateurs. Le projet de loi fut rejeté en deuxième lecture et le ministre Gladstone dut démissionner. En mai 1976, le *Labour* a perdu sa majorité à la Chambre des communes, non seulement du fait d'échecs lors d'élections législatives partielles, mais aussi en raison de la défection d'un de ses élus.

Aux Bermudes, où il n'existe aucune disposition relative aux défections dans la loi ou le règlement de la Chambre, le Gouvernement a perdu en 1998 sa majorité, lorsqu'un élu a fait défection et est allé siéger avec l'opposition. Ceci a conduit à la dissolution de la Chambre et à la convocation d'élections générales.

A la Grenade, il y a quelques exemples de membres de la Chambre qui, après avoir été élus, décidèrent de changer de groupe politique. Lors des élections générales de 1995, le Parti national (*National Party*) (PN) a remporté 8 des 15 sièges à la Chambre, le Parti unifié des travailleurs de Grenade (*Grenada United Labour Party*) (PUTG) en obtenant 2 et le Parti démocratique national (*National Democratic Party*) (NDP) 5. Les deux membres du PUTG ont ensuite fait alliance avec le NDP. Des élections générales étaient convoquées 18 mois plus tard, lorsqu'un membre du PN décidait de quitter son parti.

Au Kenya également, inquiet des conséquences politiques des défections, le Gouvernement a soutenu l'adoption de dispositions législatives pour les combattre. Une législation anti-défection a donc été promulguée le 28 avril 1966, sous forme d'un amendement à la Constitution.

L'étendue et la gravité du problème sont telles au Nauru, qu'on compte 35 motions de censure au cours des 27 dernières années. Parmi celles-ci, 18 ont été couronnées de succès, conduisant à chaque fois au changement ou à la démission des Présidents et des gouvernements.

La Nouvelle-Zélande, qui s'est dotée d'une législation anti-défection en 2001, a également connu des changements de groupe politique parmi les parlementaires.

Au Sri Lanka, des défections sont intervenues à plusieurs reprises au cours des années récentes. Dans deux cas, elles ont conduit à la chute du Gouvernement. En 1964, un groupe de parlementaires de la majorité faisait défection et rejoignait l'opposition et, en 2001, 13 élus faisaient de même. Dans les deux cas, les deux Gouvernements sont tombés.

Ces situations ont rendu nécessaire la promulgation de législations anti-défection dans de nombreux pays. Si la stabilité du gouvernement est certes importante, sa responsabilité vis-à-vis de la Chambre est également souhaitable, de même que les élus, pour ce qui les concerne, ne doivent pas être uniquement responsables devant les partis politiques, mais également devant les électeurs. C'est dans ce contexte que les législations anti-défection cherchent à concilier la nécessité d'un gouvernement stable avec celles d'une responsabilité de l'Exécutif devant le Parlement, d'une discipline de parti parmi ses membres et d'une protection de la liberté d'expression au sein de celui-ci.

CONCLUSION

Les législations anti-défection au sein du Commonwealth sont évolutives et dynamiques, comme la discussion ci-dessus l'a démontré. En Inde, la législation promulguée en 1985 a réussi à contenir, dans une certaine mesure, les risques de défections. Le 91^e Amendement à la Constitution (2003), qui ne comprend pas de dispositions relatives aux scissions, a aussi effectivement mis fin à la pratique malsaine des scissions « techniques » destinées à permettre une fusion subreptice avec un autre parti, avec l'appui d'un tiers des membres du groupe au lieu de la majorité des deux tiers exigée. On en espère le succès pour limiter les défections. Les autres dispositions de ce texte récent, par exemple

limitant le nombre des ministres au Conseil ou interdisant à qui fait défection d'accepter une responsabilité ministérielle ou toute fonction rémunérée pour une période déterminée, ne fera pas seulement échec aux conséquences funestes des défections, mais facilitera également la stabilité gouvernementale.

Il augure de bien de l'avenir que, alors que de nombreux Parlements ont résolu la question à l'aide des traditions et conventions parlementaires, d'autres ont adopté des lois et défini des règles pour résoudre les situations nées du changement d'appartenance politique de leurs membres. Le principe directeur devrait être d'harmoniser le besoin d'une discipline de groupe et d'une gouvernance stable avec le droit des élus à exprimer leur point de vue et la garantie d'une responsabilité de l'Exécutif.

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

M. Ian Harris, Président a remercié M. Malhotra pour sa communication. Il a indiqué que la Papouasie-Nouvelle Guinée, si elle n'avait pas encore répondu, dispose d'une législation anti-défection. Il a remarqué que M. Malhotra s'est référé au « saut de canoë » (*Wakka Jumping*). Le Président a indiqué qu'en Nouvelle Zélande, un *wakka* est un canoë maori et que les parlementaires seraient exclus du Parlement, non seulement s'ils votaient contre leur propre parti, mais aussi en cas d'abstention sans autorisation. C'est une conséquence du système électoral local.

M. Hans Brattestå (Norvège) a indiqué, les défections ou *floor crossing* étaient rares en Norvège. Les parlementaires sont élus pour quatre ans et le Parlement ne peut être dissous. De sorte que siéger au Parlement était un droit aussi bien qu'un devoir, à moins qu'un élu ne soit employé par le Gouvernement ou qu'il perde ses droits civils. La perte du statut partisan est donc sans incidence sur le statut de membre du Parlement. Cela est déjà arrivé en Norvège et a eu un léger impact sur la situation financière de l'élu, puisque des subventions sont versées à certains groupes politiques. Cela peut aussi affecter les droits à prendre la parole de l'élu, dans la mesure où ceux-ci sont divisés par l'effectif du groupe sur la base d'un pro rata. Les élus indépendants sont prioritaires pour prendre la parole dans un débat. Il n'y a pas d'impact sur la répartition des sièges.

M. George Cubie (Royaume Uni) a remercié M. Malhotra pour un exposé très clair de ce qui pourrait sembler être une loi draconienne, mais aussi de ce qu'il en advient du fait des nécessités politiques. L'expérience britannique s'appuie sur une longue tradition en matière d'action politique. En réalité, au cours des années récentes, s'abstenir de répondre aux convocations du parti est devenu une sorte de sport national. Il a indiqué que le Gouvernement travailliste, qui est tombé en 1979, avait suscité un vote de défiance à l'occasion duquel un parlementaire indépendant célèbre était venu personnellement s'abstenir. Le règlement intérieur de la Chambre des Communes ne fait que très peu référence aux partis politiques, ce qui fait écho aux remarques de Hans Brattestå sur les élus.

M. Mamadou Santara (Mali) a félicité M. Malhotra pour sa communication. Il a indiqué que le Mali ne disposait pas d'une législation anti-défection. Il a remarqué que la p. 5 de la Communication indiquait que peu de pays du Commonwealth n'avaient pas de législation anti-défection. Il a demandé si cela était dû à un problème avec le système de Westminster.

Au Mali prévaut un système présidentiel, doté d'un « parlementarisme rationalisé ». Changer d'affiliation partisane n'a aucune incidence sur le Gouvernement. Les députés sont députés de la Nation : s'ils quittent leur parti, le seul impact porte sur la carrière du parlementaire intéressé.

M. G. C. Malhotra (Inde) a entièrement convenu que les législations anti-défection étaient un produit du système de Westminster. Elles reposent sur un équilibre d'avantages. Une manière de modifier l'impact de ces législations serait d'autoriser une scission, de sorte que si un tiers ou plus des membres d'un groupe le quittent, ils soient autorisés à former un nouveau groupe. Cette disposition a été en

vigueur en Inde, mais elle a été abusivement utilisée et a donc été supprimée de la Constitution. Pour l'essentiel, il convient de trouver un équilibre entre le droit à la liberté de parole et de vote, d'une part, et la nécessité d'une stabilité gouvernementale, d'autre part.

Mme Corinne Luquiens (France) a salué l'intérêt de la communication de M. Malhotra. Elle a indiqué qu'une telle législation serait, en France, contraire à la Constitution. Les membres du Parlement sont élus au scrutin majoritaire et leur élection est obtenue *intuitu personae* plutôt qu'en raison du soutien de leur parti. Une fois élus, ils sont libres de voter comme ils l'entendent. Il n'y a pas de claire adéquation entre les partis et les groupes politiques au Parlement. Bien évidemment, les parlementaires qui changeraient de parti le feraient à leurs propres risques et périls.

M. Owansango Daeken (Gabon) a remercié M. Malhotra pour son intéressante communication. Il a indiqué qu'au Gabon, le principe d'interdiction des défections figurait dans la Constitution. Son article 39 dispose que si un élu est exclu de son parti, son siège au Parlement devient vacant et qu'une élection partielle doit intervenir dans un délai de deux mois. Cette disposition a été insérée, lorsqu'on a constaté que le changement d'affiliation partisane devenait une pratique habituelle. Un grand nombre d'élus a commencé par s'y opposer, ce qui a débouché sur une instabilité politique. Les différentes formations politiques sont ensuite tombées d'accord sur le fait que la stabilité devait l'emporter sur le droit des parlementaires à s'affranchir de leur soutien.

M. Ian Harris, Président a pris la parole et annoncé que deux membres avaient été présentés pour l'élection au Comité exécutif. Il s'agit de M. Ari Hahn, secrétaire général de la Knesset (Israël) et de M. Hafnaoui Amrani, secrétaire général du Conseil de la Nation (Algérie).

De ce fait, aucune élection n'est nécessaire et les deux membres sont automatiquement élus au Comité exécutif. Le troisième poste vacant au Comité exécutif sera pourvu à Genève et il a noté qu'une vacance supplémentaire interviendra, à laquelle il sera pourvu aux Philippines en 2005.

M. Joao Viegas Vilhete d'Abreu (Portugal) a indiqué que la législation, au Portugal, était très claire. Si un membre du Parlement change volontairement d'affiliation partisane, il perd son mandat de parlementaire. En revanche, si le membre est exclu de son groupe politique, alors il ne perd pas son mandat de parlementaire. Ce mandat est personnel.

M. Shahid Iqbal (Pakistan) a indiqué que les dispositions anti-défection ont été adoptées du fait de l'expérience de la vie politique. Il a cité les récentes élections en 2002, à l'issue desquelles aucune majorité claire ne se dégagait à la Chambre basse. Les difficultés sont intervenues du fait que plusieurs tendances d'un même parti avaient été élues sous les couleurs de partis différents. La question a été portée devant les tribunaux et le Commissaire aux élections. Il a été jugé que les dispositions contre les défections ne trouvaient à s'appliquer que dans l'hypothèse d'un parlementaire qui quitterait son groupe pour rejoindre celui qui supporte le Gouvernement. Ceci ne porte pas atteinte à la liberté de parole au cours du débat.

M. Ian Harris, Président a remercié M. Malhotra pour sa communication.

2. COMMUNICATION de M. Hafnaoui Amrani (Algérie) **« Les devoirs d'un Secrétaire général dans un pays confronté à des événements naturels comme des tremblements de terre »**

M. Hafnaoui Amrani (Algérie) a présenté une communication intitulée « Les devoirs d'un secrétaire général dans un pays confronté à des événements naturels comme des tremblements de terre » :

Le Parlement, en tant qu'institution officielle, est, à l'instar de l'ensemble des structures de l'Etat, concerné par toute question se rapportant à la vie nationale du pays. En effet cette institution, représentative des citoyens dans toutes leurs composantes politiques, sociales et culturelles, se doit d'être à l'écoute de leurs aspirations et de leurs préoccupations légitimes.

C'est ainsi, à titre illustratif, que le Parlement s'est impliqué pleinement lors des derniers sinistres survenus en Algérie. Il est nécessaire de rappeler, à cet égard, qu'en l'espace de moins de deux années, le pays a été éprouvé par deux catastrophes naturelles de grande ampleur (inondations de Bab El Oued du 10.11.2001 et séisme du 21.5.2003), qui ont occasionné des pertes et des dégâts considérables tant à la population qu'à l'économie nationale (voir tableau ci-après).

	Pertes humaines	Blessés	Disparus	Dégâts matériels
Inondation Bâb El Oued	763	423	126	295 millions \$
Séisme de Boumerdes	2 268	11 455	—	5 Mds \$

Devant ces événements tragiques, le Parlement a pris une série de mesures pour contribuer à faire face aux effets et aux conséquences induites par ces catastrophes. Cette contribution multiforme a été menée sous la direction des secrétariats généraux des deux chambres du Parlement (Assemblée populaire nationale et Sénat) et a consisté notamment en une série de mesures d'urgence prises en la circonstance.

I. LES MESURES D'URGENCES PRISES PAR LE PARLEMENT

Dès l'annonce des catastrophes précitées, le Parlement a décidé des mesures d'urgence ci-après.

A. Institution d'une cellule de crise constituée de fonctionnaires du Parlement et présidée par les Secrétaires généraux des deux chambres.

Cette cellule a eu pour missions essentielles : – d'établir un contact avec les parlementaires et les fonctionnaires du Parlement domiciliés dans les zones où s'est produite la catastrophe ; – de recueillir toutes informations se rapportant à la catastrophe (zones affectées, ampleur, premières estimations des dégâts humains et matériels, etc.).

B. Réunion du Bureau du Parlement, en vue notamment :

- de communiquer et de procéder à des échanges d'information sur la catastrophe ;
- de constituer une commission de suivi de la situation. Composée de parlementaires et de fonctionnaires, cette commission a été essentiellement chargée de s'enquérir de l'événement en question et de recueillir en permanence toutes les informations relatives à la catastrophe — notamment l'ampleur des dégâts occasionnés, la consistance des secours d'urgence mis en place et les besoins en la matière.

C. Collaboration avec les instances gouvernementales

Dans ce cadre, des parlementaires et des fonctionnaires du Parlement ont été désignés pour renforcer la cellule nationale de crise, instituée au niveau des services du chef du Gouvernement et chargée de suivre l'évolution de la situation dans la zone du sinistre, de superviser et de coordonner les actions de secours et d'aide, tant nationales qu'internationales.

D. Déplacement de la cellule de suivi du Parlement sur les lieux de la catastrophe

Cette action a notamment pour objectif :

- d'évaluer l'ampleur de la catastrophe, des dégâts occasionnés, du déroulement des opérations des secours, de leur organisation, de leur consistance, etc. ;
- de s'enquérir de l'état des parlementaires et des fonctionnaires du Parlement et des dégâts éventuellement subis par leurs familles, habitations, biens, etc.

II. ROLE DU SECRETAIRE GENERAL DANS LA GESTION DES CATASTROPHES

Eu égard à sa position dans la hiérarchie des fonctions du Parlement, à ses attributions et à sa qualité de responsable hiérarchique de l'ensemble des structures administratives et techniques, le Secrétaire général a un rôle prépondérant dans toute action ou intervention interne ou externe entreprise par le Parlement. Ainsi, lors des dernières catastrophes naturelles auxquelles l'Algérie a dû faire face, le Secrétaire général du Parlement a été l'élément central dans l'évaluation, la coordination et le suivi des actions et des mesures entreprises par le Parlement au titre de sa contribution à l'effort national pour y faire face.

Dans ce cadre, le Secrétaire général a représenté essentiellement :

- le canal d'information du Président du Parlement et des parlementaires sur l'ensemble des aspects de la catastrophe (ampleur, zones affectées, dégâts, état des secours, évolution de la situation, etc.) ;
- le coordonnateur entre les différents intervenants dans la prise en charge et le suivi de la situation, notamment entre la cellule de crise nationale et la cellule de crise locale constituée de parlementaires et de fonctionnaires du Parlement ;
- l'autorité de mobilisation des moyens humains et matériels du Parlement et de suivi de la mise en œuvre de la contribution du Parlement en la circonstance.

A cet effet le rôle du Secrétaire Général a consisté particulièrement :

- à recueillir, recouper, analyser et communiquer aux parties concernées toutes les informations se rapportant à la catastrophe ;
- à évaluer l'ampleur de la catastrophe et des dégâts occasionnés (en pertes humaines, en dégâts matériels, etc.) ;
- à évaluer les actions et les moyens mis en place par le gouvernement et les organismes spécialisés (Croissant rouge algérien) pour faire face à la situation générée par l'événement (désarroi et panique de la population, urgence des secours et des interventions, etc.) ;
- à évaluer les besoins, notamment humains et matériels, nécessaires au secours des populations affectées par la catastrophe.
- à mobiliser les moyens humains et matériels du Parlement.

III. APPORT DU PARLEMENT EN MATIERE DE GESTION ET DE PREVENTION DES CATASTROPHES.

Le Parlement a, en sa qualité d'instance du pouvoir législatif, dans le cadre de ses attributions constitutionnelles et dans le respect du principe de séparation des pouvoirs, contribué efficacement à la gestion et la prévention des risques de catastrophes. Cette contribution s'est située sur les plans des secours et de l'intervention, de la contribution financière, de la prévention et de la législation.

A. Sur le plan des secours et de l'intervention

Eu égard à leur qualité d'élus locaux — et, par conséquent, à leurs obligations, même morales, d'être à l'écoute des aspirations et des doléances des citoyens — les membres du Parlement ont entrepris soit à titre individuel, soit à titre collectif des actions et des initiatives tendant à consolider et à renforcer les secours et les aides, tant au niveau local que national.

A ce titre ils ont œuvré notamment :

- à ouvrir des permanences locales chargées de la coordination des collectes de dons, des aides et des secours ;
- à contribuer, en lien avec les autorités compétentes, à l'organisation et au renforcement des secours au niveau local, par la mobilisation des citoyens et des militants ;
- à participer à l'organisation de la collecte des aides et des secours matériels et financiers.

Le Parlement a, par ailleurs et dans le cadre des relations interparlementaires régionales ou internationales, entrepris des actions de sensibilisation et de mobilisation des Parlements étrangers pour apporter toute contribution, aide et secours en la circonstance.

B. Sur le plan de la contribution financière

Au titre de la solidarité nationale, au profit des citoyens touchés par les catastrophes naturelles, les membres du Parlement, ainsi que ses fonctionnaires, ont contribué financièrement à l'effort national d'aide et de secours en faveur des victimes de ces catastrophes. Cette contribution a notamment consisté à verser une partie de l'indemnité parlementaire ou du salaire au bénéfice des personnes sinistrées.

C. Sur le plan de la prévention

Au regard de sa vocation et de ses attributions constitutionnelles, en tant qu'instance législative, le Parlement a entrepris, depuis la survenue de ces catastrophes, diverses actions de prévention de tels risques. Ces actions se sont traduites essentiellement par la formulation de recommandations tendant à renforcer et améliorer le dispositif législatif en vigueur en matière de construction, d'urbanisation, d'environnement et de contrôle, en vue de prévoir et intégrer les normes, règles et mesures de sécurité et de prévention des catastrophes naturelles.

Par ailleurs, le Parlement a, dans le cadre de ses activités de vulgarisation et de renforcement de la culture parlementaire, organisé le 22 septembre 2003 une conférence sur les risques majeurs en Algérie : problématiques et perspectives. Cette action a eu pour finalité, d'une part, la sensibilisation et l'information de l'ensemble des parties concernées par la question et, d'autre part, d'établir un véritable diagnostic sur l'état du dispositif législatif et réglementaire en vigueur et de préconiser les recommandations jugées nécessaires en la matière.

D. Sur le plan de la législation

Le Parlement a, dans le cadre de ses attributions constitutionnelles, adopté un projet de loi portant dispositions particulières applicables aux disparus à la suite du séisme survenu le 21 mai 2003. Ce texte a pour finalité de faciliter les démarches et les procédures au profit des familles des disparus lors de ce séisme. A cet effet, cette nouvelle loi a établi un délai maximal de huit mois pour constater la disparition et le décès (au lieu de quatre années prévues auparavant). Elle fixe, par ailleurs, les délais dans lesquels la justice doit traiter avec diligence les dossiers des disparus et de l'indemnisation de leurs familles et garantit, en troisième lieu, la prise en charge de l'assistance judiciaire dans le cadre de la procédure établie en la matière.

M. Ian Harris, président a remercié M. Hafnaoui Amrani pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

M. Arie Hahn (Israël) a rappelé qu'il était essentiel qu'un Parlement puisse continuer ses travaux, même en cas de catastrophe. En Israël, il existe deux lieux de substitution — l'un à Jérusalem, l'autre à l'extérieur de la ville — susceptibles d'être utilisés dans un délai de 8 à 12 heures. Par ailleurs, les travaux parlementaires sont systématiquement dupliqués et les copies sont stockées dans des endroits protégés.

Mme Marie-Andrée Lajoie (Canada) a indiqué qu'à la suite des craintes nées du passage des systèmes informatiques à l'an 2000, d'une part, et d'une série d'événements climatiques sans précédent (tempêtes de neige), d'autre part, avait été engagé au Canada un programme intitulé *Business Continuity Management*, qui s'est traduit par le développement d'une série de dispositifs d'urgence et la possibilité — effective à l'été 2004 — de mettre en place une Chambre « alternative » dans les délais les plus brefs.

Par ailleurs, tous les services — tout particulièrement, les services informatiques — ont été sensibilisés à la problématique de la continuité de l'activité. Les services ont été invités à dresser une liste des risques potentiels, à évaluer leur probabilité et à préparer, dans chaque cas, une stratégie de réponse adaptée.

Mme Heather Lank (Canada) a indiqué que des dispositifs comparables avaient été mis en place au Sénat canadien : bâtiments de substitution, programmes de sauvegarde des données, etc. Cette mise en place a conduit à une réflexion salutaire sur ce qui devait être considéré comme essentiel dans les activités de la Chambre, par opposition à ce qui apparaissait comme plus secondaire.

M. Tom Duncan (Etats-Unis) a confirmé que des réflexions de même nature avaient été conduites aux Etats-Unis, notamment dans l'hypothèse de survenue d'une catastrophe naturelle majeure ou d'événements imprévus.

M. Mamadou Santara (Mali) a fait part à M. Amrani des sentiments de sympathie du peuple malien pour le peuple algérien, durement éprouvé dans les circonstances qui ont été rappelées. Il a souhaité obtenir un complément d'information sur trois points : la cellule de crise mise en place en Algérie était-elle une structure purement *ad hoc* ou a-t-elle été, à toutes fins utiles, pérennisée ? Quel rôle les députés des régions sinistrées ont-ils spécifiquement joué ? Quelle a été la fonction exacte du secrétaire général pendant les événements, du point de vue notamment de l'articulation de son action avec celle des services spécialisés (protection civile, par exemple) ?

Mme I Gusti Ayu Darsini (Indonésie) a indiqué que l'Indonésie a connu, dans le passé, des catastrophes naturelles comparables par leur ampleur à celles qui ont touché l'Algérie. La solution retenue à l'époque avait été, d'une part, de financer les interventions du Parlement par prélèvement sur

son budget propre et, d'autre part, de mettre en place un comité d'urgence temporaire, qui a pu notamment se rendre sur les lieux pour constater l'étendue des dégâts.

M. Hafnaoui Amrani a reconnu que le Parlement algérien ne s'était pas préparé à la possibilité d'événements de cette nature et que ceux-ci l'ont donc surpris. Il a apporté les compléments suivants :

- la cellule de crise était une structure purement *ad hoc*, qui a été en activité pendant environ quatre mois et a été ensuite dissoute ;
- les députés des zones sinistrées ont mis en place des bureaux d'information locaux, pour aider les victimes, les informer et coordonner les moyens disponibles ;
- à la suite des événements, le plan ORSEC a été totalement revu par le Gouvernement : beaucoup d'insuffisances ont en effet été détectées, comme par exemple la violation fréquente des plans d'urbanisme ou l'absence d'assurance des propriétés immobilières ;
- il a été décidé, pour l'avenir, de créer et de doter une ligne budgétaire spécifique, au sein du budget du Parlement, pour faire éventuellement face à de nouvelles catastrophes.

3. COMMUNICATION de Mme Halami Ahmed « Le Parlement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest »

Mme Halami Ahmed, Secrétaire général du Parlement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, a présenté une communication intitulée « Le Parlement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest » :

En 1975, seize Etats de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Cap vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo) décidaient de former la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Plus tard, la Mauritanie a décidé de se retirer de la Communauté.

Le but de ce groupement infrarégional était la mise en place d'une zone de libre échange, à travers une libéralisation du commerce fondée sur l'abolition de toute forme de restriction aux échanges dans cet espace. Il était également envisagé, pour une date future, d'adopter un tarif extérieur commun vis-à-vis des pays tiers, ouvrant la voie à la formation d'un marché commun.

La CEDEAO est structurée de façon hiérarchique, avec à sa tête un conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, instance de décision suprême composée des chefs d'Etat de tous les Etats membres. Il y a également un conseil des ministres, qui comprend les ministres en charge de la CEDEAO désignés par leurs Etats respectifs.

Du fait de l'instabilité politique récurrente qui a caractérisé la plupart des pays de cette région au cours des années récentes, la CEDEAO a dû fournir des forces de maintien de la paix, par exemple au Libéria en 1990, au Sierra Leone en 1997 et en Côte d'Ivoire en 2002. Les efforts collectifs des Etats de la région, à travers la CEDEAO, ont produit beaucoup de résultats, puisque la paix a été rétablie dans les pays en guerre.

Cette réalité, comme d'autres réalités socio-économiques et politiques, font de l'intégration de l'Afrique de l'Ouest un processus extrêmement significatif. L'intégration régionale est, sans aucun doute, la perspective la plus prometteuse en Afrique aujourd'hui, dès lors que les pays africains cherchent de plus en plus des solutions communes à leurs problèmes communs. Des initiatives régionales, comme le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (*New Partnership for*

Africa's Development, NEPAD), se développent avec la conviction qu'une intégration maîtrisée est la meilleure solution pour une croissance économique soutenue et l'éradication de la pauvreté sur le continent.

La mise en place de structures communautaires elle-même représente un défi pour le processus d'intégration, dans toute région du monde. Le Parlement de la Communauté est une de ces structures, née du besoin de rendre ce processus démocratique. A l'heure actuelle, la Communauté a un Secrétariat (qui représente l'Exécutif), un Parlement (l'instance législative) et une Cour de justice de la Communauté (le Judiciaire). Il existe également d'autres structures spécialisées, mises en place pour fournir les services de base nécessaires pour faire face aux besoins récurrents de la Communauté. Permettez-moi donc de présenter la nature et les fonctions du Parlement de la CEDEAO.

Le Parlement de la Communauté a été créé par les articles 6 et 13 du Traité sur la CEDEAO révisé et conçu comme une instance de dialogue, de consultation et de consensus pour les élus des peuples d'Afrique de l'Ouest, dans la perspective de promouvoir l'intégration. La séance inaugurale du Parlement s'est tenue, comme l'a décidé le président du conseil des chefs d'Etat de l'époque et président du Mali, M. Oumar Konare, à Bamako (Mali), en novembre 2000.

Le Parlement est l'assemblée de tous les peuples d'Afrique de l'Ouest. Les membres du Parlements sont des « Représentants », ce qui souligne leur relation avec les peuples de la Communauté.

Le Protocole relatif au Parlement a été signé à Abuja le 6 août 1994 et est entré en vigueur le 14 mars 2000. Il règle la structure, la composition, la compétence et d'autres questions relatives au Parlement.

Le siège du Parlement de la Communauté est à Abuja, capitale du Nigeria. Le Parlement comprend 115 sièges. Les Etats membres disposent chacun de cinq sièges, les quarante sièges restants étant répartis conformément à l'importance démographique. C'est ainsi que le Nigeria a 35 sièges, le Ghana 8, la Côte d'Ivoire 7, alors que le Burkina Faso, la Guinée, le Mali, le Niger et le Sénégal en ont 6 chacun. Les autres membres (Bénin, Cap vert, Gambie, Guinée-Bissau, Libéria, Sierra Leone et Togo) en ont 5 chacun. Le nombre et la distribution des sièges peuvent néanmoins être revus par le conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, de sa propre initiative ou à l'invitation du Parlement lui-même.

Le Parlement est actuellement en période de transition, laquelle doit faire l'objet d'une approbation par le conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO. De ce fait, le Parlement n'a aujourd'hui qu'une compétence de conseil et pas de pouvoir légiférant. Les membres du Parlement ne sont d'ailleurs pas élu au suffrage universel : ils sont issus des Parlements des Etats membres, conformément à l'article 7 du Protocole. Dans la configuration actuelle, les Représentants ont un mandat d'une durée de cinq ans, mais peuvent être remplacés par leurs Etats respectifs s'ils ne sont pas réélus au sein de leurs Parlements nationaux.

Afin de garantir que le Parlement puisse prétendre à légiférer, le conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO a approuvé la mise en place de mécanismes visant à renforcer ses pouvoirs et le principe de l'élection de ses membres au suffrage universel direct. Des réunions et consultations sont d'ores et déjà en cours et une décision du conseil des chefs d'Etat et de gouvernement est attendue en décembre 2004.

Le Parlement siège pendant deux sessions ordinaires par an, arrêtées par le Bureau. Chaque session ne peut excéder trois mois. En pratique, les sessions ne durent que deux semaines chacune : la première se tient en mai, la seconde à partir de la première semaine de septembre. Le Parlement adopte obligatoirement son budget annuel pendant la deuxième session.

Des sessions extraordinaires peuvent être provoquées à l'initiative du président en exercice du conseil des chefs d'Etat et de gouvernement ou à la demande de la majorité absolue des membres du Parlement, sur un ordre du jour déterminé. Au cours des sessions, les travaux sont réglés par le

Règlement (*Rules of Procedure*) du Parlement. Les sessions se tiennent à son siège, à moins qu'une majorité simple de ses membres ne décide de se réunir à un autre endroit au sein de la région.

L'actuel Président du Parlement est le professeur Ali Nouhoum Diallo (Mali). Il est élu pour la durée de la législature (5 ans) et dirige son activité et celle de ses organes. Il préside les séances et conduit les débats conformément aux dispositions du Règlement.

Le Parlement adopte son propre Règlement à la majorité des deux tiers, avant que le Président n'engage les procédures d'élection des autres membres du Bureau. Toutes les questions qui ne seraient pas réglées par le Protocole instituant le Parlement trouvent leur réponse dans le Règlement.

Les principaux organes du Parlement, outre l'assemblée plénière, sont le Bureau (six vice-présidents, trois trésoriers et six secrétaires parlementaires) et la Conférence des présidents (Président de la Chambre, vice-présidents, présidents des groupes parlementaires et présidents de commissions).

Le Parlement comprend 13 commissions permanentes qui examinent les sujets de leur compétence, telle que définie par le Règlement. Les langues officielles, également langues de travail, du Parlement sont l'anglais, le français et le portugais.

J'ai prêté serment comme secrétaire général du Parlement de la Communauté devant son Bureau, le 27 mai 2002. Le secrétariat du Parlement est dirigé par le secrétaire général, assisté d'un secrétaire général adjoint et de collaborateurs conformément à la décision du Bureau.

L'objet principal de l'intégration est d'encourager, nourrir et accélérer le développement économique et social des Etats membres. Elle doit aider les citoyens à engranger les dividendes d'un gouvernement unifié au sein de l'Afrique de l'Ouest, qu'il s'agisse de paix, de sécurité, de développement, de coopération ou d'intégration, de sorte que l'Afrique commence à réduire son écart économique et technique avec le reste du monde.

Le Parlement de la CEDEAO est l'expression de la volonté des citoyens des Etats membres de cette région de retirer les bénéfices de la coopération et de l'intégration. J'aimerais que vous vous joigniez à moi pour souhaiter un plein succès à ce Parlement, de sorte qu'il puisse jouer son rôle dans le processus d'émancipation, de confiance en soi et de mise en œuvre pratique de l'intégration en Afrique de l'Ouest et, plus généralement, dans l'ensemble de l'Afrique.

M. Ian Harris, président a remercié Mme Halami Ahmed pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

M. Yogendra Narain (Inde) a estimé que l'expérience décrite par l'oratrice présentait un grand intérêt et méritait donc d'être reprise. Il lui a demandé des précisions sur les trois points suivants : comment les personnes qui siègent au Parlement de la CEDEAO, qui sont également des élus nationaux, réussissent-elles à faire face à leurs obligations de présence ici et là ? Quel est le cadre juridique exact de la CEDEAO — celle-ci trouve-t-elle notamment son fondement textuel dans des lois adoptées par chacun des Parlements nationaux ? Quel est le régime juridique du personnel du Parlement de la CEDEAO — s'agit-il de personnels détachés des Parlements nationaux ou de collaborateurs recrutés directement ?

Mme Halami Ahmed a rappelé que le Parlement de la CEDEAO est une institution encore jeune, dont la mise en place est progressive et qui n'est donc dotée que de moyens logistiques et financiers modestes. Elle a présenté les éléments de réponse suivants :

- les sessions du Parlement de la CEDEAO et des Parlements nationaux sont simultanées, ce qui représente effectivement une source de difficultés pour les parlementaires concernés ;

- la base juridique de la CEDEAO est le traité signé par les quinze Etats de l’Afrique de l’Ouest, ratifié ensuite par les intéressés selon leurs formes constitutionnelles respectives — auquel il faut également ajouter le Protocole additionnel sur les compétences du Parlement ;
- le recrutement du personnel se fait par embauche directe, en fonction du mérite mais avec une prise en compte de la nationalité pour assurer la représentation de tous les Etats membres. Concrètement, un Comité central de recrutement a été mis en place, qui recrute les personnels pour l’ensemble des institutions de la CEDEAO.

M. Haris Karabarbounis (Grèce) a estimé que les assemblées parlementaires internationales, comme celle de la CEDEAO, jouent un rôle positif en faveur de la démocratie et qu’elles doivent donc être soutenues.

M. Anicet Habarurema (Rwanda) a estimé que l’expérience de la CEDEAO devrait probablement être suivie dans d’autres espaces sous-régionaux de l’Afrique, mais s’est demandé si cette Communauté ne risquait pas d’empiéter sur les compétences de l’Union parlementaire africaine (UPA).

Mme Halami Ahmed a souligné que la CEDEAO est une Communauté récente, dont l’objet est distinct de celui de l’UPA. Elle a estimé que les Parlements nationaux étaient appelés à disparaître, à mesure de la montée en puissance des instances parlementaires sous-régionales.

LA SEANCE EST LEVEE A 13H00.

CINQUIEME SEANCE

22 avril 2004, 15h00

Présidence de M. Anders Forsberg, vice-président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 15H00.

1. Communication de M. Ian Harris (Australie), Président de l'ASGP « Le Parlement des Oiseaux »

M. Ian Harris, président, a présenté la communication suivante :

J'ai soumis dans le passé une communication, suivie d'un rapport, sur les tentatives en Australie d'amélioration de la perception du Parlement par le public. Dans la présente communication, je voudrais souligner certaines des actions prises par le Parlement australien pour éduquer ses citoyens (y compris les plus jeunes) sur les processus parlementaires australiens.

Visites universitaires

Dans les trois dernières années, la Chambre des représentants de l'Australie a mis en place un partenariat avec des institutions du tertiaire. Il nous semble important que le Parlement soit en contact plus étroit avec les talents émergents de notre Nation et ceux qui les éduquent. Pour cela, nous avons établi un programme d'interventions dans les universités permettant aux membres du Parlement et aux cadres supérieurs de l'administration parlementaire de faire des conférences au sein des universités, sans en supporter les frais, sur les réalités du travail actuel de la Chambre des représentants. Le programme a été testé auprès de quelques universités et a eu un tel succès qu'il a été étendu à toutes les institutions australiennes du tertiaire. En général, c'est soit le président de la Chambre des représentants, soit moi-même qui effectue les interventions. Un nombre réduit et gérable d'universités est visité chaque année.

Stages

La Chambre participe aussi à un système de stage organisé par l'*Australian National University*. Les stagiaires sont rattachés pour une courte période de temps au personnel de députés ou sénateurs et doivent rédiger un article de recherche lors de leur stage. Il arrive qu'un stagiaire soit rattaché à mon bureau. Nous avons également commencé à recruter un petit groupe d'étudiants à temps partiel pour effectuer des tâches de courses dans la Chambre et ailleurs. Notre système est sur le modèle canadien qui connaît un grand succès. Jusqu'à présent, seul un stagiaire a rejoint le personnel de la Chambre,

mais ce n'est pas notre objectif principal. Nous sommes ouverts à des disciplines variées comme les sciences pures, les sciences humaines, les sciences forestières, etc. Notre volonté est que les dirigeants de l'Australie de demain comprennent le système parlementaire australien.

Nouvelles technologies

Nous utilisons les nouvelles technologies qui, comme Internet ou la télévision numérique, offrent de nouveaux outils pour attirer l'attention de différents segments de la société australienne. Le Parlement australien dispose d'un site complet permettant l'accès aux documents parlementaires les plus récents. Sur ce site, « Les Nouvelles de la Chambre » offrent des informations sur l'actualité de la Chambre pour compléter celles données par les médias. De plus, l'expérience récente de production d'un documentaire et d'un CD-ROM sur les 100 premières années de la Chambre, suivi d'un large nombre de commandes pour ces deux produits, a montré qu'une présentation intéressante du Parlement pouvait captiver le public.

Bureau pour l'éducation parlementaire

Nos moyens principaux pour atteindre les jeunes australiens sont mis en œuvre par le Bureau pour l'éducation parlementaire (le PEO, *Parliamentary Education Office*). Le PEO fait parti du Département du Sénat. La Chambre des représentants participe au financement des actions du PEO et le personnel de la Chambre intervient au niveau du contrôle de la qualité, du contenu des programmes, etc.

Les élus participent par l'intermédiaire d'un groupe consultatif auprès de la présidence, composé de sénateurs et de députés. La fonction principale de ce groupe est de conseiller la présidence sur les actions du PEO.

Le PEO a pour objectif de fournir aux écoles un service complet en matière d'éducation civique et à la vie parlementaire ainsi que d'aider les sénateurs et députés à informer leur électorat sur le processus parlementaire. Ceci s'effectue en partenariat avec les enseignants pour aider les étudiants (et les enseignants) à :

- comprendre l'importance du Parlement australien ;
- comprendre comment le Parlement fonctionne ; et
- prendre un rôle actif de citoyen dans notre démocratie.

Le PEO remplit son rôle au niveau national en :

- menant des programmes éducatifs actifs à destination des élèves visitant le Parlement. Ces programmes d'une heure ont lieu dans un espace dédié, le Centre éducatif, et maintiennent l'attention des élèves en les faisant participer à des jeux de rôles sur les processus et les concepts parlementaires ;
- conduisant des programmes à destination des élèves et enseignants dans leurs écoles. Ces programmes montrent comment les enseignants peuvent utiliser les processus parlementaires de prise de décision comme stratégie d'apprentissage en classe ;
- produisant et publiant des ressources éducatives pour les enseignants basées sur le programme scolaire de chaque Etat. Beaucoup de ces ressources sont publiées en ligne sur le site du PEO (<http://www.peo.gov.au/index.html>) ;
- fournissant un programme de développement professionnel pour les professeurs des écoles, ceux en cours de formation et ceux intervenant dans le tertiaire ou auprès des communautés, que

ce soit dans les écoles, les établissements techniques du secondaire ou supérieurs ou bien les universités ;

- proposant des bourses permettant à de jeunes professionnels, y compris aborigènes ou autres leaders communautaires, enseignants ou journalistes, d'approfondir leurs connaissances des processus parlementaires ;
- menant une série d'activités et d'évènements spécifiques, comme des symposiums ou des conférences, un forum annuel consacré au budget, des sessions au sein du « Forum national des sciences pour les jeunes » (*National Youth Science Forum*, un programme radio de l'*Australian Broadcasting Corporation* (ABC) destiné aux jeunes vivants en milieu rural), de « Aventures dans la Citoyenneté » du Rotary et de « Interview en Classe » (un programme où les élèves de fin de lycée interrogent des hommes politiques importants et d'autres responsables communautaires, diffusé sur le réseau national de la Radio Jeune d'ABC). Plus de détails sont disponibles sur le site du PEO ; et
- maintenant un site Internet qui soit utile.

Comme le démontre cet éventail d'activités, le PEO travaille de façon proche et réactive avec les systèmes scolaires, universitaires et les organisations d'enseignants à divers niveaux. Il essaye de travailler en collaboration avec les réseaux d'éducation pertinents. L'échelle du travail, effectué dans un souci de haute qualité, est significative. Pour illustration, je vais me pencher sur trois domaines d'activités :

- les services du Parlement aux groupes scolaires ;
- une nouvelle ressource éducative pour les élèves du primaire, *l'Ile des Cacatoès* ; et
- le nouveau site Internet du PEO.

Services du Parlement aux groupes scolaires

Ces dernières années, plus de cent mille élèves par an ont visité le Parlement national à Canberra lors d'une visite scolaire. Selon les données les plus récentes, cela représente plus de 80% des visites de la capitale nationale par des élèves d'autres Etats¹. Un service dédié à l'accueil des visiteurs du Parlement effectue des visites guidées, explique son fonctionnement et fournit des informations sous forme écrite.

Au Centre éducatif, le PEO dessert près de 80 000 élèves en visite au Parlement, dont environ 16 000 élèves (venant de 550 écoles) vivant loin de la capitale et ayant bénéficié d'un financement partiel de leur voyage grâce au « Programme de visites citoyennes » (*Citizenship Visits Program*). Le programme est géré par la Chambre des représentants. Pour la dernière année financière, les dépenses se sont élevées à un peu plus d'un million de dollars.

Les services du PEO dans le Centre éducatif ont commencé avec l'entrée en fonction de l'actuel bâtiment hébergeant le Parlement en 1988. Ils ont évolué avec le temps et les programmes actuels comprennent :

- un jeu de rôle sur le débat d'une loi (avec un choix parmi cinq textes de loi pour le primaire et huit pour le secondaire, bien que d'autres puissent être utilisés) ;
- un jeu de rôle sur une commission d'enquête (avec un sujet pour le primaire, huit pour le secondaire, bien que d'autres puissent être utilisés) ; et

1. *Découvrir ce que signifie être australien dans votre capitale nationale* : Taille et composition des visites scolaires dans la capitale nationale, 2002, Centre de Recherche en Tourisme, Université de Canberra, 2003.

— un jeu de rôle sur les questions au Gouvernement.

Il est important de noter que les éducateurs professionnels participent à la délivrance des programmes. Pour la plupart des élèves visitant le Parlement et venant de l'ensemble des États et Territoires australiens, le programme d'éducation parlementaire fait partie du programme en sciences sociales du primaire et du secondaire.

Des évaluations internes et externes du programme du Centre éducatif sur une période étendue ont montré que le programme atteignait ses objectifs d'encourager les élèves à devenir des citoyens actifs et informés. L'année dernière, une évaluation externe a indiqué un niveau de satisfaction des groupes scolaires participants au programme du PEO de 97 %.¹

Les groupes scolaires en excursion ont la possibilité de rencontrer leurs élus lors de leur visite au Parlement. Un système automatisé de réservation prévient automatiquement les députés et sénateurs des réservations de visite du Parlement faites par les écoles situées dans leur électorat, leur État ou Territoire. Une amélioration du programme permettra l'envoi d'un rappel peu de temps avant la visite. Ceci permet aux députés et sénateurs le désirant d'organiser une rencontre avec les élèves. Tous les membres du Parlement australien considèrent les rencontres avec les écoles comme une de leurs tâches les plus importantes.

L'Île des Cacatoès

L'année dernière, la Présidence a lancé « l'Île des Cacatoès » (*Cockatoo Island*), une nouvelle ressource produite par le PEO à destination des jeunes écoliers.

L'île des Cacatoès est une île imaginaire dirigée par un Parlement des oiseaux australiens. Trois « Grands Livres » colorés présentent une société démocratique et diverse à l'élève. Illustré par l'artiste d'Australie centrale Kaye Kessing, ils racontent comment les oiseaux ont organisé la vie dans l'île pour qu'elle soit juste, tolérante et offre à tous une égalité de chances et le droit d'être écouté. L'organisation *Birds Australia* a soutenu avec enthousiasme le projet et donné des conseils pour que les détails ornithologiques du livret du professeur soient exacts.

Le « Guide de Vol » des enseignants présente des informations sur le Parlement (et les oiseaux), les objectifs pédagogiques, des illustrations et des descriptifs de rôles. Les histoires et les activités l'accompagnant ont été testées avec beaucoup de succès auprès d'écoles pendant les trois dernières années. Des membres du personnel du PEO se rendent actuellement dans diverses régions pour présenter la ressource aux enseignants.

L'Île des Cacatoès est maintenant commercialisé dans tout le pays par la maison d'édition Thomson Learning. Avec ce contrat, le projet a été mené à bien avec un coût minimal pour le Parlement australien. Cinq mois après le début des ventes, près de 400 écoles ont acheté la ressource pour un public estimé entre quarante mille et cinquante mille élèves dans le pays (et des revenus de droits d'auteur pour le Parlement australien). Son potentiel pour les programmes éducatifs dans d'autres démocraties parlementaires a déjà été testé avec succès en Afrique du Sud en utilisant des oiseaux sud-africains. Les informations concernant la commande du produit sont disponibles sur le site du PEO. Les informations sur la propriété intellectuelle et l'adaptation du concept sont disponibles auprès de l'auteur Ali Garnett, membre du PEO.

Des études portant sur l'éducation à la citoyenneté ont conclu que ce n'était pas le contenu de ce qui était enseigné mais la manière qui était déterminante dans l'émergence de citoyens actifs chez les

1. *Ibid.*

élèves.¹ *L'Ile des Cacatoès* est une contribution supplémentaire significative aux ressources disponibles pour les enseignants afin d'encourager le développement des concepts démocratiques chez les élèves. Il vient renforcer l'importante initiative éducative lancée par le Gouvernement fédéral australien à la fin des années quatre vingt-dix « Découvrir la Démocratie ». Le projet de *L'Ile des Cacatoès* démontre que les programmes novateurs sont fondamentaux dans l'éveil de l'intérêt des jeunes pour le Parlement.

Le site Internet du Bureau pour l'éducation parlementaire

Le site du PEO a été récemment refait. Le site continue à fournir des informations complètes, précises et utiles sur les programmes, les activités et les événements concernant le PEO, ainsi que des ressources pour les enseignants et les élèves du primaire et du secondaire, ainsi que des liens avec des ressources sur Internet.

Dans les nouveautés, le site du PEO inclut désormais une section interactive destiné aux élèves de fin de primaire, *Kidsview* (« Perspective des Enfants »), qui propose de nombreux éléments destinés à intéresser les enfants.

Le contenu est organisé en cinq thèmes : représentation, fabrication de la loi, démocratie, le Parlement et les objets du Parlement. *Kidsview* propose du matériel pédagogique gratuit pour les enseignants et les parents. Il a été produit en tenant compte des programmes scolaires en sciences sociales des Etats et Territoires pour aider enseignants, parents et élèves à atteindre les objectifs fixés par le programme.

Conclusion

Le Parlement australien considère l'investissement dans l'éducation parlementaire comme étant à la fois important et nécessaire pour le maintien dans la durée de notre système de Gouvernement parlementaire. J'apprécierais de prendre connaissance des expériences des autres corps législatifs dans l'initiation des jeunes enfants au fonctionnement de leurs parlements.

M. Anders Forsberg a remercié ***M. Ian Harris***, président, pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

Mme Heather Lank (Canada) a estimé que le Parlement des oiseaux était un outil fantastique. Au Canada, on estime qu'il est important de se gagner la population, avant que celle-ci n'apprenne le cynisme vis-à-vis du Parlement. Elle a demandé quel était le groupe cible sur lequel porter ses efforts.

Mme Helen Dingani (Zimbabwe) a indiqué que cette présentation s'insérait en continuité avec le débat précédent sur le Parlement et le public. De nombreux pays du sud de l'Afrique utiliseraient plutôt des animaux que des oiseaux mais elle a eu des discussions avec le ministère de l'Education sur des projets similaires. Les projets visent principalement les établissements d'enseignement secondaire. Elle a indiqué que les stages pour les étudiants sont bien établis, mais avaient tendance à avoir leur succès s'effriter.

M. George Cubie (Royaume Uni) a remercié le Président et félicité le Parlement australien pour cette initiative. La Chambre des Communes et la Chambre des Lords font de même, mais elles n'ont rien d'aussi théâtral que cette initiative australienne. Il lui est arrivé de s'entretenir avec un parlementaire,

1. Cf. Margaret Reid, *Amener le Parlement au peuple et amener le peuple au Parlement*, article présenté à la 30e Conférence des Présidents et Greffiers, Fidji, 16-24 juillet 1999, p. 11.

qui remarquait, lorsqu'elle intervenait dans des écoles de sa circonscription, que ses propos captaient l'attention quand elle parlait de son action dans des régions où un conflit venait de se terminer. Il a remarqué que les moyens du service éducatif étaient largement insuffisants par rapport à la demande. Une des contraintes, qui s'opposait à ce qu'on en fasse encore plus, était l'absence d'espaces consacrés à la lecture et à l'enseignement. Il souhaiterait savoir quels moyens le Parlement australien a consacré ces actions. Au Royaume-Uni, un site Internet a été mis en place pour aider les visiteurs virtuels du Parlement. On était pleinement conscient, au Parlement britannique, que le niveau de connaissance du public quant aux travaux du Parlement était très bas. En regard, les contraintes horaires rendent difficile de dégager du temps pendant les années d'études pour une formation à la citoyenneté. Il a demandé quelles étaient les ressources en personnel affectées au projet australien et s'il était possible d'en savoir plus sur les liens avec les universités.

M. Carlos Hoffman Contreras (Chili) a félicité M. Harris pour sa présentation. Le Parlement chilien vient de lancer un programme pour améliorer les relations entre le Sénat et la société civile. Il est très tentant de reprendre la méthode qui vient d'être présentée. Il a demandé si le concept était protégé par des droits de propriété intellectuelle.

M. Petr Tkachenko (Russie) a remercié le Président pour sa présentation. Il a souhaité savoir depuis combien de temps existait ce programme. S'il existe depuis longtemps, quel a été le devenir des enfants qui ont été formés par son intermédiaire ? Il souhaite savoir s'ils sont plutôt devenus des fonctionnaires ou des hommes politiques. Il a également demandé comment les médias étaient associés à de telles initiatives.

Mme I. Gusti Ayu Darsini (Indonésie) a indiqué qu'il existe en Indonésie un système pour donner un rudiment de formation aux visiteurs du Parlement. Elle a demandé quels étaient les thèmes retenus pour les conférences sur le Parlement destinées aux étudiants et comment étaient rémunérées les activités estudiantines.

Mme Hélène Ponceau (France) a félicité M. Harris pour sa présentation. A l'Assemblée nationale aussi bien qu'au Sénat, en France, il existe des services d'éducation spécialisés. Les documents qu'ils produisent sont plus austères que ceux qui ont été montrés, ils n'essaient pas concomitamment de distraire et d'amuser. Quelques bandes dessinées ont été éditées, qui ont connu un certain succès. On réfléchit à introduire des jeux et des jeux de rôle. Un Parlement des enfants a, de surcroît, été créé. En dépit des meilleures intentions, ces instruments n'atteignent probablement pas la jeunesse autant qu'il conviendrait. La difficulté qu'on rencontrerait, en France, en diffusant des documents sur le registre ludique serait le risque que les parlementaires pensent qu'on pourrait les tenir pour des personnes ridicules.

M. Pitoon Pumhiran (Thaïlande) a indiqué qu'une bande dessinée avait été éditée en Thaïlande, sur le rôle des parlementaires. De surcroît, des conférences sont organisées pour les élèves de l'enseignement secondaire.

Mme Lulu Matyolo (Afrique du Sud) a indiqué qu'en Afrique du Sud, le Bureau pour l'éducation publique (Public Education Office) informait le public de ses droits constitutionnels. Il se concentre sur les femmes en milieu rural et les enfants. Il édite des documents à lire, ainsi que du matériel éducatif destiné à être utilisé dans les écoles. De surcroît, une compétition entre écoles a été organisée, permettant aux gagnants de venir débattre au Parlement même. Récemment, certaines écoles ont mis en place des Parlements alternatifs (*shadow Parliaments*). Une école a même un débat d'approbation annuel. Pour des raisons financières, certaines limites ont néanmoins dû être posées à cette compétition. Par ailleurs, un système a été mis en place, où certains élèves remplacent des ministres particuliers. Les trois universités situées près du Cap envoient des étudiants au Parlement.

M. Yogendra Narain (Inde) a remercié le Président pour sa communication. Il avait déjà entendu cette présentation au Canada, à la Conférence des Présidents. L'initiative décrite avait suscité un très grand intérêt. Il a indiqué qu'en Inde existaient des Parlements des jeunes et que l'initiative s'était

répandue dans les Etats et les provinces. Dans la perspective de la célébration de la 200e session de la Chambre haute, un séminaire s'est tenu sur le rôle et la justification de la Chambre haute. Il a été extrêmement utile et de nombreux membres, actuels et anciens, y ont assisté. Un site Internet a été ouvert, qui s'est révélé un outil précieux pour dialoguer avec le public. Il pensait que ce sont les établissements d'enseignement secondaire et les étudiants qui auraient plutôt constitué le public cible.

M. Brissi Lucas Guehi (Côte d'Ivoire) a remercié le Président pour sa présentation. Il a été très impressionné. En Côte d'Ivoire existent également de simili-Parlements. Il a organisé un tel Parlement pour une école secondaire et des étudiants. Néanmoins, les moyens sont limités. Il souhaiterait avoir quelqu'un à disposition pour s'occuper à plein temps de ces Parlements fictifs. Ces activités peuvent créer un sentiment patriotique, qui serait bien utile dans les temps de crise que traverse actuellement la Côte d'Ivoire. Il a demandé si le matériel qui a été présenté pouvait être utilisé en Côte d'Ivoire.

M. Hans-Peter Gerschwiler (Suisse) a indiqué qu'il avait été très positivement impressionné par l'expérience australienne. Il a indiqué qu'en Suisse, il y a environ dix ans, tous les établissements secondaires recevaient du matériel pédagogique. Les enseignants étaient invités au Parlement et faisaient fonctionner un Parlement fictif. La tension sur les ressources disponibles a conduit à un changement d'approche, à travers une aide interactive grâce à Internet. Un site Internet a été créé. Il est donc maintenant possible d'aider les enseignants de manière plus systématique.

M. Seppo Tiitinen (Finlande) a indiqué que l'élément le plus innovant a été l'élargissement du public cible aux très jeunes enfants. Ce choix suscite une question : quelles ont été les recherches pédagogiques entreprises avant le lancement du système et quels ont été les résultats de ces recherches ?

Mme Marie-Francoise Pucetti (Gabon) a félicité M. Harris pour sa présentation. Elle a indiqué qu'elle avait, elle aussi, organisé des simili-Parlements, qui suivaient la session du véritable Parlement. Il existe également un programme pour héberger les enfants qui visitent le Parlement.

M. Hans Bakker (Pays-Bas) a indiqué que le Parlement néerlandais a cherché le bon concept pédagogique pour les enfants entre 12 et 16 ans. Tous les ans aux Pays-Bas se réunit un simili-Parlement, qui implique environ 200 enfants invités à débattre au Parlement. Le Président de la Chambre préside ce Parlement fictif, auquel assistent les ministres. Il a noté qu'on avait mis en place d'excellents Parlements fictifs au Danemark et en Norvège, mais que ceci était extrêmement coûteux. Il a demandé quel était le coût de l'initiative australienne et s'il était possible de copier ce concept.

M. Vergara Benjamin (Mexique) a félicité M. Harris pour sa communication. Au Mexique s'est tenu un Parlement fictif, auquel ont participé des garçons et des filles. Des présentations et des communications ont été faites et il y a eu des débats. Environ 300 enfants y ont pris part. Des brochures et des livres ont été donnés aux enfants participants. En 2003, une élection parallèle a été organisée par les enfants.

M. Anders Forsberg (Suède) a indiqué qu'on avait organisé un Parlement des jeunes en Suède. Il a discuté du trafic de stupéfiants, en amont du débat réel qui s'est tenu au Parlement. Les conclusions du débat des enfants ont donc alimenté le débat au Parlement. La presse régionale a donné un bon écho aux travaux du Parlement des enfants.

M. Mohamed Salifou Touré (Guinée) a remercié M. Harris pour sa présentation. Il a indiqué qu'il était enseignant de formation et qu'il espérait que le document serait traduit en français et plus largement diffusé.

M. Ian Harris, Président, a remercié ses collègues pour leur grande attention. Il a indiqué que cette communication aurait très bien pu constituer une partie du débat de mardi. Mme Lank a mentionné la nécessité de se gagner les enfants avant que le cynisme ne l'emporte. Comme M. Touré, il a été enseignant à l'origine et cette initiative vise les enfants encore jeunes. Le concept vise à faire naître

une compréhension des principes de la démocratie parlementaire, qui subsiste pendant toute la vie de l'enfant.

Pour ce qui concerne les ressources humaines, peu de moyens ont été nécessaires. L'initiative a été pilotée par le Bureau pour l'éducation (*Education Office*), qui compte six personnes. Les moyens les plus importants ont été investis pour former les enseignants, qui constituent les guides des enfants.

Il y a également un programme en collaboration avec les universités. Les étudiants qui ont été rencontrés ont été très contents. Le Président et moi-même avons respecté la règle selon laquelle rien de ce qui serait dit dans la pièce ne serait répété ailleurs. Il a été frappé par le conservatisme des étudiants. Parmi les 2000 étudiants qui ont pris part à l'exercice, un seul s'est opposé et le cas a été réglé au sein du groupe d'étudiants.

Le coût de cet exercice n'était pas très élevé. Il a été absorbé par le budget du Sénat et de la Chambre des représentants. L'essentiel des dépenses a été couvert par les royalties reçues. Il a espéré qu'il fonctionnerait sous d'autres cieux. Le but principal n'est pas de gagner de l'argent ! Il n'a pas sélectionné lui-même les animaux représentés, mais on a pensé que les oiseaux seraient moins effrayants ! Il souhaite partager ce programme le plus possible.

Les Parlements fictifs sont une très bonne idée. Mais, très souvent, ils insistent sur le conflit entre groupes politiques. Le type d'apprentissage que porte le Parlement des oiseaux s'inscrit donc contre l'approche « flash » de la télévision, qui ne montre que les prises à partie pendant les questions au Gouvernement (*Question-Time*).

Il a souligné que cette initiative n'avait qu'un an. Il reste à en évaluer l'impact. Il a noté la contribution de Mme Ponceau et souligné qu'il convenait de s'assurer que les parlementaires se satisfont de la manière dont le Parlement est présenté. Il a indiqué qu'en Australie, les élus étaient contents de se trouver associés aux occupants de la forêt tropicale.

M. Pumhiran a mentionné l'expérience thaïe et il est clair que le sens thaï de la fête a nourri leur approche. Il serait heureux de partager le concept avec l'Afrique du Sud. Il est important de garder à l'esprit que les enfants ne travaillent plus exclusivement avec des livres, mais s'appuient aussi sur des vidéos pour leur éducation. Ceci doit être rappelé, lorsque l'on met en place de tels programmes. Les recherches sur lesquelles le programme s'est appuyé étaient centrées sur la vie sauvage, qui figure dans la vidéo et elles ont été conduites par des responsables de l'administration parlementaire. Un écho en retour est venu des enseignants, sur les parties du programme qui « marchent ». Il était intéressant d'entendre que les enfants débattaient en parallèle du débat parlementaire réel en Suède, de même qu'ils avaient des commissions présidées par des parlementaires en fonction.

M. Petr Tkachenko (Russie) a indiqué que M. Harris a soulevé un point important. Il y a deux objectifs : le premier est d'éduquer les enfants au plus tôt ; le second est d'obtenir que les enfants les plus brillants rejoignent l'administration. Il a indiqué que les interventions faites par les collègues présents ont été très utiles. Il a estimé qu'il devrait être possible de préparer un rapport sur cette question pour l'Association. Comme exemple d'approches intéressantes à ce titre, il a cité la télévision parlementaire et le Club des sénateurs. L'objectif principal serait que nous soyons tous informés de ce que nous faisons respectivement pour éduquer les citoyens quant aux raisons de l'existence des Parlements.

M. Ian Harris, Président a indiqué que M. Tkachenko avait fait une suggestion très utile, qui serait examinée par le Comité exécutif.

M. Anders Forsberg, Vice-Président a remercié M. Ian Harris pour son intéressante présentation.

SIXIEME SEANCE

23 avril 2004, 10h00

Présidence de M. Ian Harris, président

—

1. Questions administratives : nouveaux membres

M. Ian Harris, Président, a présenté les nouveaux membres dont la candidature a été approuvée par le Comité exécutif :

- M. Abderrachid Tabi, secrétaire général de l'Assemblée nationale du Peuple d'Algérie (en remplacement de M. Boubeker Assoul) ;
- Mme Halima Ahmed, secrétaire générale du Parlement de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (cette Assemblée adhère à l'ASGP pour la première fois).

Ces candidatures ne posant 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. Communication de M. Yogendra Narain (Inde) « Les questions éthiques au Parlement indien : changements récents de la législation électorale »

M. Ian Harris, président, a donné la parole à M. Yogendra Narain pour sa communication.

M. Yogendra Narain a présenté la communication suivante :

Le Parlement de l'Inde a toujours été sensible aux préoccupations éthiques et morales de la société. Des questions comme celles de la corruption à des niveaux élevés de responsabilité, du rôle de l'argent sale et d'autres pratiques malhonnêtes au cours des élections, etc. ont trouvé fréquemment écho dans les deux chambres du Parlement. Leurs membres ont souligné la nécessité de mesures urgentes pour prendre ces problèmes à bras-le-corps, en particulier la mise en œuvre d'une réforme électorale d'ensemble.

En 1993, le Gouvernement indien a chargé une commission d'experts de haut niveau de faire le point sur toute l'information disponible quant à l'activité des organisations criminelles et mafieuses, qui auraient prétendument développé des liens avec des fonctionnaires publics et des personnalités politiques et seraient protégées par eux. Dans son rapport, la commission a mis en évidence, *inter alia*, des liens entre des organisations criminelles, la police, l'administration et des responsables politiques en divers endroits du pays. Le système judiciaire actuel, qui avait été essentiellement conçu pour

réprimer des délits et crimes individuels, s'avérait incapable d'apporter une réponse aux activités de la mafia. Les dispositions de la loi en matière d'infractions économiques se sont révélées insuffisantes et des obstacles juridiques insurmontables s'opposaient à la saisie et la confiscation de biens acquis dans le cadre d'activités mafieuses.

Le rapport de la commission a été présenté devant le Parlement et discuté les 8, 23 et 24 août 1995 devant les deux chambres. Au cours du débat, leurs membres ont fait part de leur souci devant le relâchement des règles de comportement dans la vie publique. Une des recommandations, à l'époque, portait sur la mise en place d'une commission parlementaire sur l'éthique. La même année, un peu plus tard, une réunion intergroupes décidait de se pencher sur les points de vue et propositions présentés par les membres dans les deux chambres. Un des résultats essentiels de cette réunion fut la proposition de constituer une commission parlementaire d'éthique.

MISE EN PLACE DES COMMISSIONS D'ETHIQUE

La proposition ci-dessus a été examinée en 1997 par la commission des Affaires générales du Conseil des Etats (*Rajya Sabha*), la chambre haute du Parlement indien, qui s'est prononcé pour un mécanisme d'autorégulation interne à la Chambre. La commission autorisa, en conséquence, le Président du *Rajya Sabha* à mettre en place cette commission d'éthique.

En conséquence, la commission d'éthique du *Rajya Sabha* a été mise en place par son président le 4 mars 1997, afin de surveiller le comportement moral et éthique de ses membres et d'examiner les cas de comportements inappropriés de leur part, sur le plan éthique ou autre. C'était le premier cas de mise en place d'une telle commission en Inde, sous quelque législature que ce soit. La Maison du Peuple (*Lok Sabha*), la chambre basse du Parlement indien, suivait peu après et mettait en place sa propre commission d'éthique le 16 mai 2000.

La commission d'éthique du *Rajya Sabha* comprend dix membres, y compris son président, nommés par le Président de la Chambre. Les membres de la commission sont, en règle générale, les présidents de groupes de la Chambre. De manière comparable, la commission d'éthique du *Lok Sabha* comprend 15 membres désignés par le Président de la Chambre. A l'heure actuelle, de nombreuses chambres des Etats fédérés ont également mis en place leur propre commission d'éthique.

La commission d'éthique du *Rajya Sabha* a présenté, à ce jour, trois rapports qui ont été adoptés par la Chambre. La commission du *Lok Sabha* a, quant à elle, présenté deux rapports.

COMMISSION D'ETHIQUE DU RAJYA SABHA

Code de conduite

Dans son premier rapport, la commission d'éthique du *Rajya Sabha* en est arrivée à la conclusion qu'un code de conduite devait être préparé pour les membres du *Rajya Sabha*. En gardant à l'esprit les besoins et la situation particuliers de l'Inde, la commission proposait les dispositions cadre de ce code de conduite, qui définit ce qui est possible et ce qui ne l'est pas pour les membres du *Rajya Sabha*.

Réformes électorales

L'autre question importante soulignée par la commission dans son premier rapport, était celle de la nécessité de réformes d'ensemble sur le plan électoral. Prolongeant les recommandations de la commission d'éthique, des propositions de lois ont été adoptées par le Parlement afin de réformer le système électoral. La commission avait ainsi, par exemple, souligné la nécessité d'effectuer les élections au *Rajya Sabha* et aux conseils législatifs des Etats au scrutin ouvert, au lieu d'un scrutin

secret. Le Gouvernement a accepté cette proposition et le Parlement a modifié, en conséquence, la loi sur la représentation du Peuple de 1951.

Déclarations patrimoniales

Une autre proposition présentée par la commission d'éthique dans son premier rapport était celle d'une déclaration patrimoniale des membres, aussi bien que de leur épouse, fils et filles à charge.

COMMISSION D'ETHIQUE DU LOK SABHA

La commission d'éthique du *Lok Sabha*, dans ses deux rapports présentés à la Chambre, a souligné la nécessité de règles de conduite éthiques et morales de ses membres, aussi bien à l'intérieur de la Chambre qu'à l'extérieur. Leur comportement, selon la commission, doit demeurer en accord avec le prestige et la dignité de la Chambre. La commission a également présenté certains « principes éthiques généraux » qui doivent être respectés par les membres de la Chambre dans leur comportement. Par ailleurs, la commission s'est aussi prononcée en faveur d'une déclaration de revenu et de patrimoine, après leur élection à la Chambre.

CHANGEMENTS RECENTS DU DROIT

Le troisième amendement à la loi sur la représentation du Peuple

Afin de garantir la transparence de la vie publique, le troisième amendement à la loi sur la représentation du Peuple été adopté en 2002, relatif à la communication d'informations sur le patrimoine à la Chambre.

Le texte dispose que chaque candidat élu doit, dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la date à laquelle il fait serment de prendre place au sein de l'une ou l'autre chambre du Parlement, produire des informations relatives :

- aux propriétés mobilières et immobilières dont lui-même, sa femme et ses enfants à charge sont, conjointement ou séparément, détenteurs ou bénéficiaires ;
- aux responsabilités qu'il aurait au sein de toute institution financière publique ;
- aux responsabilités qu'il aurait au sein du Gouvernement fédéral ou du Gouvernement d'un Etat.

Le texte confie aux présidents du *Lok Sabha* et du *Rajya Sabha* le soin de définir les règles concernant la manière et la forme que doivent prendre ces déclarations, qui doivent être faites par les membres élus de chacune des deux chambres du Parlement.

Les règles pour les membres du *Lok Sabha* ont d'ores et déjà été présentées devant la Chambre et prendront effet après trente jours de séance de la Chambre, à moins qu'elles n'aient été auparavant votées, avec ou sans amendement. Les règles pour les membres du *Rajya Sabha* sont en cours d'élaboration.

LOI ANTI-DEFLECTIONS

Le 91^e Amendement à la Constitution

L'annexe X à la Constitution de l'Inde, plus connue sous le nom de « Loi anti-défections » (*Anti-Defection Law*) est entrée en vigueur en 1985, avec l'objectif de freiner la pratique malsaine du transfert des élus d'un parti à un autre, essentiellement en vue de gains personnels, politiques ou

autres. La loi interdit de tels transferts aux élus. Elle dispose que les élus faisant défection perdront leur qualité de membre s'ils votent contre la direction du parti ou adhèrent à un parti politique autre que leur parti d'origine. De récentes modifications à la Constitution, dans le cadre de son 91^e Amendement (2003), interdit à l' élu déchu sur le fondement de l'annexe X à la Constitution, d'exercer aucune fonction politique rémunérée, depuis la date de sa déchéance jusqu'au terme théorique de son mandat ou jusqu'à la date où il se présente à une élection à la Chambre et est élu.

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

Mme Heather Lank (Canada) a souligné que des difficultés comparables existaient au Canada. Le Gouvernement a donc présenté un projet de loi, prévoyant la désignation par celui-ci d'un responsable de la déontologie. Ce projet de loi a été rejeté par les sénateurs, du fait notamment des interrogations portant sur les droits et l'indépendance qui pourront être ceux de ce responsable.

M. Yogendra Narain a indiqué que c'est la conscience de difficultés de cette nature qui a poussé l'Inde à faire le choix d'une autorégulation et d'une désignation des membres des commissions d'éthique par les présidents des chambres.

Mme Lulu Matyolo (Afrique du Sud) a indiqué qu'en Afrique du sud, ont été mis en place deux registres, sur lesquels les ressources et les intérêts économiques ou financiers des élus doivent être portés. L'un est public, l'autre — plus complet — est confidentiel. L'une des questions qui se pose alors est celle de la durée pendant laquelle ces registres devaient être conservés.

M. Yogendra Narain a répondu qu'en Inde, les informations sont conservées pendant le temps où l'intéressé est élu. A une date fixe chaque année, l' élu est invité à actualiser les informations enregistrées — notamment, celles qui concernent le portefeuille d'actifs détenus.

M. George Cubie (Royaume-Uni) a indiqué qu'au Royaume-Uni, la question de la déontologie au sein du Parlement a conduit à l'installation d'un groupe de travail *ad hoc* dans le courant des années quatre-vingt dix, suivie de la désignation d'un commissaire chargé de ces questions et de l'élaboration d'un code de conduite. C'est ainsi que tout membre du Parlement doit, après son élection, faire une déclaration de type patrimonial.

Le problème essentiel tient aux plaintes des électeurs, parfois totalement infondées mais reprises complaisamment par la presse, qui peuvent causer préjudice à l' élu avant que leur inanité ne soit démontrée.

M. Yogendra Narain a indiqué que la loi indienne n'évoque la déclaration de fortune qu'après l'élection, mais que la Cour suprême a été plus exigeante que le législateur, exigeant que cette déclaration ait lieu lors du dépôt de la candidature.

Face aux allégations répandues dans la presse, la lutte apparaît difficile, car il s'agit d'une conséquence nécessaire de la liberté du débat public. En Inde, l'appréciation de l'opportunité d'ouvrir une enquête sur la situation patrimoniale d'un élu relève du Président de la chambre intéressée.

Mme Corinne Luquiens (France) a indiqué qu'il n'existe pas de code d'éthique des parlementaires en France, mais que les questions qui relèvent de cette problématique sont encadrées par la loi.

C'est ainsi qu'il existe en France des règles relatives aux incompatibilités entre l'exercice d'un mandat électif et d'autres fonctions, dont le contrôle incombe au Bureau de l'Assemblée nationale, voire au Conseil constitutionnel.

Pour ce qui concerne le patrimoine des acteurs de la vie politique, une loi du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique impose à de nombreux élus de déposer auprès d'une commission *ad hoc*, composée des plus hauts magistrats de France, une déclaration patrimoniale détaillée, après leur élection et en fin de mandat.

Il existe également un ensemble de règles en matière d'inéligibilité, que le législateur a souvent souhaité relier aux règles relatives au financement des partis politiques.

Cet ensemble de normes a permis à la justice de poursuivre certains comportements délictueux, mais a alimenté un antagonisme entre le monde politique et le monde judiciaire, le premier reprochant au second des investigations fréquemment accusées d'être excessivement intrusives.

M. Yogendra Narain a indiqué qu'en Inde également, les comportements véritablement délictueux ou criminels relèveraient par nature des textes législatifs contre la corruption et des tribunaux pénaux. L'objet d'un code d'éthique est plutôt d'identifier et de prévenir des comportements simplement inadéquats.

M. Ouvasango (Gabon) a indiqué que le Congo n'est pas doté d'une législation spécifiquement applicable aux parlementaires. Il existe en revanche une instance nationale en charge de la lutte contre la corruption, qui peut demander aux détenteurs d'un mandat électif de lui adresser un état patrimonial détaillé.

M. Ian Harris, président a souhaité savoir s'il a été envisagé d'étendre aux hauts fonctionnaires l'obligation d'adresser des déclarations patrimoniales, ainsi qu'aux conjoints et ayant droits.

M. Yogendra Narain a indiqué qu'en Inde, tous les hauts fonctionnaires doivent également faire une déclaration patrimoniale annuelle, dans le cadre de la loi anti-corruption.

Ces dispositions s'appliquent également aux conjoints et ayant droits de l'intéressé.

Mme I Gusti Ayu Darsini (Indonésie) a demandé ce qu'il advenait si le parlementaire refusait de se soumettre à l'enquête. En Indonésie, par exemple, l'autorisation de lancer une enquête ne peut être donnée que par le président de la Chambre.

M. Yogendra Narain a indiqué qu'en Inde, la décision de lancer une enquête par suite de la réception d'une plainte relève de la commission d'éthique.

Dans un cadre judiciaire, l'autorisation du président de la Chambre est nécessaire si des poursuites sont envisagées — mais non pour le simple lancement d'une enquête.

3. Modification du Règlement de l'Association

M. Ian Harris, Président, a tout d'abord indiqué qu'il est apparu aux membres du Comité exécutif de préciser les règles relatives à l'octroi de l'honorariat aux anciens membres de l'Association, visé à l'article 8 du règlement de l'Association.

Le Comité exécutif a donc proposé l'adoption des directives suivantes :

DIRECTIVES SUR LES MEMBRES HONORAIRES DE L'ASGP

- (1) Ainsi qu'il est disposé à l'article 8, la qualité de membre honoraire de l'Association ne peut être accordée qu'à un ancien membre de l'Association ou à un ancien co-secrétaire de l'Association.
- (2) Conformément à l'article 8, le Comité exécutif, lorsqu'il propose d'accorder la qualité de membre honoraire à un ancien membre de l'Association, prend en considération :

- la participation active aux activités de l'Association, notamment la préparation de rapports comme rapporteur, l'animation de discussions thématiques ou la présentation de communications ;
 - la présence régulière aux réunions de l'association et la participation à la discussion de rapports d'étape, de discussions thématiques ou de communications ;
 - la participation active, comme président ou membre élu du Comité exécutif ou co-secrétaire, aux délibérations du Bureau ou du Comité ; ou
 - toutes autres considérations que le Comité exécutif estimerait former une base valide pour l'examen par l'Association de l'octroi de la qualité de membre honoraire de l'Association.
- (3) Les demandes formelles d'octroi de la qualité de membre honoraire à d'anciens membres doivent être transmises à l'un des co-secrétaires, retraçant l'historique des apports de l'ancien membre de l'Association au regard de tous les points visés au paragraphe (2), accompagnées d'une notification de l'accord de l'ancien membre pour être admis en qualité de membre honoraire.

Les directives, mises aux voix, ont été adoptées.

M. Ian Harris, président, a présenté des amendements portant nouvelle rédaction des articles 14, 16bis et 20 du règlement, proposés par le Comité exécutif et relatifs à la composition et au fonctionnement de celui-ci :

Article 14. — Le Comité exécutif se compose :

- de onze membres élus : le Président de l'Association, deux vice-présidents et huit autres membres, élus par l'Association ; et
- des anciens présidents, membres ou membres honoraires de l'Association.

Tous les membres élus du Comité exécutif doivent appartenir à des parlements différents.

Article 16 bis. — Tout membre élu du Comité exécutif, qui n'assiste au cours de deux sessions ou réunions consécutives, telles que définies à l'article 11, à aucune des réunions du comité exécutif, est considéré démissionnaire au début de la session ou réunion suivante. Une liste des présents est établie à l'occasion de chaque séance du Comité.

Le Président rappelle par écrit au membre élu du Comité [exécutif] qui n'a assisté à aucune de ses séances au cours d'une session ou d'une réunion de l'Association, telle que définie à l'article 11, les dispositions de l'alinéa précédent.

Article 20. — Chaque membre [élu] du Comité exécutif dispose d'une voix. En cas d'égalité des voix, celle du président est prépondérante.

Il a rappelé que la question du droit de vote des anciens présidents de l'Association, discutée lors de la réunion de Marrakech (18-21 mars 2002), était néanmoins restée sans réponse. La situation singulière s'est ainsi présentée, dans le passé, où le nombre des anciens présidents excédait celui des membres actifs au sein du Comité exécutif.

Il est donc proposé de retirer aux anciens présidents leur droit de vote au sein du Comité exécutif. Par voie de conséquence, ceux-ci deviendraient inversement insusceptibles de se voir retirer leur qualité de membre du Comité d'exécutif en cas de non-participation à ses réunions.

M. Yogendra Narain (Inde) a demandé au président de lui rappeler les droits et privilèges des membres honoraires.

M. Ian Harris, président, a indiqué que ceux-ci avaient le droit de participer aux débats, de présenter des communications... et le privilège d'être exemptés de cotisation.

Les amendements, mis aux voix, ont ensuite été adoptés à l'unanimité.

4. Honorariat de M. Franck Boulin, ancien co-secrétaire de l'Association

M. Ian Harris, président, a proposé d'octroyer l'honorariat à M. Franck Boulin, conseiller des services de l'Assemblée nationale française et ancien co-secrétaire de l'Association.

Il en est ainsi décidé à l'unanimité.

5. Projet d'ordre du jour de la prochaine session (Genève, automne 2004)

M. Ian Harris, président a présenté le projet d'ordre du jour de la session de Genève (28 septembre – 1^{er} octobre 2004), tel qu'approuvé par le Comité exécutif.

1. Communication de M. Diogo de Jesus, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République d'Angola : « L'autonomie financière de l'Assemblée nationale au sein du système budgétaire de l'Etat »

2. Communication de M. Seppo Tiitinen, Secrétaire général du Parlement de Finlande : « La commission pour la prospective du Parlement de Finlande »

3. Communication de M. Samuel Ename Ename, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Cameroun sur un sujet à définir.

4. Sujets éventuels de débat général :

— **M. Yogendra Narain (Inde)** : « La perception du Parlement par l'opinion publique : développer une interface réelle entre le Parlement et les médias » (**débat d'une demi-journée**)

— **M. George Cubie (Royaume-Uni)** : « 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 »

— « **Le contrôle financier du Parlement** » : Les relations entre le Parlement et les instances financières supérieures de l'Etat *et* L'expertise au sein du Parlement au regard du contrôle financier des dépenses de l'Etat (**débat d'une journée**)

5. Discussion sur des thèmes supplémentaires (sélectionnés par le Comité exécutif à la session d'automne)

6. Election à un poste vacant du Comité exécutif

7. Questions administratives et financières

8. Nouveaux sujets de discussion et ordre du jour prévisionnel pour la prochaine session de Manille (Printemps 2005)

9. Présentation de Mme Emma Lirio Reyes, Secrétaire générale adjointe du Sénat des Philippines, sur l'organisation de la session de Manille

Le projet d'ordre du jour est adopté.

6. Clôture de la session

M. Ian Harris, président a rappelé que le défi est toujours grand, lorsqu'il s'agit d'organiser une telle réunion sans le soutien d'un Parlement hôte, qu'il a tenu à remercier une nouvelle fois.

Il 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 Genève.

LA SEANCE EST LEVEE A 12H.