

ACTUALITES DU RAPP



Le Premier Mot

Dire que le Parlement constitue l'un des principaux piliers de la démocratie est une lapalissade ; car le rôle du Parlement dans le contrôle de l'action gouvernementale, la protection des droits humains, la recherche des solutions aux problèmes des citoyens n'est plus à démontrer.

Ce qui suppose que les Parlements Africains disposent de fonctionnaires qualifiés ayant une bonne protection sociale à travers des statuts particuliers. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui dans plusieurs Parlements Africains.

Ayant compris à temps comme le Québécois Etienne PARENT que « l'individualisme est comme un vent qui anime un brasier, mais qui éteint une chandelle » et que seule l'union fait la force, les Secrétaires Généraux des Parlements Africains en collaboration avec la Conférence Nationale des Législatures des Etats des Etats Unis d'Amérique (NCSL) ont décidé de se mettre ensemble au sein du Réseau Africain des Personnels des Parlements

Africains afin d'élaborer des politiques cohérentes de formation des personnels et créer les conditions d'une meilleure protection des personnels.

C'est la tâche à laquelle le Réseau s'emploie à accomplir depuis bientôt trois (03) ans.

Nous osons espérer que la réunion du Comité Exécutif du Réseau qui s'est tenu en mars à Brazzaville, va donner un nouvel élan dans la réalisation de nos objectifs. La tâche est certes immense, des moyens limités, mais seule la volonté nous permettra de vaincre les obstacles – car comme le disait à juste titre, Emmanuel KANT : « De tout ce qu'il est possible de concevoir dans le monde, et même en général hors du monde, il n'est rien qui puisse sans restriction être tenu pour bon, si ce n'est la bonne volonté ».

Par ailleurs, nous saisissons cette opportunité pour lancer un vibrant appel à l'ensemble des Parlements Africains, aux organismes du système des Nations Unies ainsi qu'aux organisations non gouvernementales afin qu'ils apportent leur soutien et encouragement à la réalisation des objectifs du Réseau.

Oui ! union et volonté tels doivent être notre leitmotiv si nous voulons réussir.

Bienvenu EWOKO
Secrétaire d'Administration et d'Archives du RAPP
Secrétaire Général du Sénat du Congo

COMITE DE LA REDACTION

Directeur de la publication
Calvin RANDRIAMAHAFANJARY

Rédacteur en Chef
Dominique MWEMAYIRE

Conseiller de la Rédaction
Jeremy MEADOWS
444 North Capitol Street NW, #515
Washington, DC 20001 USA
fax : 202 737-1069
rapp@ncsl.org

MARS-MAI 2005

VOL 3 NO 3

Actualités du RAPP est une publication du Réseau pour transmettre les nouvelles de l'association et les institutions membres. La publication est distribuée par le Réseau avec l'appui de la NCSL et publiée en connexion avec une bourse du Département d'Etat américain.

LE BUREAU

Président

M. C. RANDRIAMAHAFANJARY
Secrétaire Général
Assemblée Nationale de Madagascar

Vice-Président

M. Bourhan DAOUD AHMED
Secrétaire Général
Assemblée Nationale de Djibouti

Secrétaire : Administration/Archives

M. Bienvenu EWOKO
Secrétaire Général
Sénat du Congo

Secrétaire : Formation/Promotion

M. Dominique MWEMAYIRE
Directeur Général
Chambre des Députés du Rwanda

Trésorier

M. Brissi Lucas GUEHI
Secrétaire Général
Assemblée Nat'le de Côte d'Ivoire

Conseiller Spécial

M. Jeremy MEADOWS, NCSL

Dans cette édition

Le Premier Mot 1

Actualités du Réseau

• Réunion à Brazzaville 2

Actualités des Institutions membres

• Journées portes ouvertes à Madagascar 2

• Atelier régional en Algérie 3

• Enseignement d'un Voyage d'études aux USA 3

• Manier la transition parlementaire au Burundi, II 4

ACTUALITES DU RESEAU

Réunion à Brazzaville

Le Comité Exécutif du RAPP s'est réuni 11-13 mars 2005, au Palais du Parlement à Brazzaville au Congo. Douze Secrétaires Généraux ou leurs désignés sont venus à la réunion de huit pays membres. Les Secrétaires Généraux des deux chambres de la République Démocratique du Congo ont aussi participé pour la première fois à une réunion du RAPP en tant qu'observateurs. Parmi les discours, le Secrétaire Général Bienvenu Ewoko du Sénat et l'Ambassadeur des Etats-Unis au Congo ont souhaité la bienvenue aux participants.

Au cours de la réunion, le Comité s'est arrêté sur les décisions suivantes : (1) six thèmes ont été choisis pour les sessions de la prochaine Assemblée Générale à Ouagadougou au Burkina Faso; (2) des efforts pour trouver des sponsors ont été initiés ; (3) une décision officielle de réduire la taille du Comité a été arrêté en vue d'accroître son efficacité ; (4) les locaux des réunions en 2006 ont été déterminés ; et (5) de nombreuses provisions ont été établies afin de régulariser processus budgétaire du RAPP, assurant la responsabilité et l'usage efficient des cotisations des membres de l'organisation.

Paul SNOW

Assistant de programme, NCSL

Tiré et adopté du rapport fourni par Bienvenu EWOKO, 2^e Secrétaire du RAPP

ACTUALITES DES INSTITUTIONS MEMBRES

Des « Journées Portes Ouvertes » pour se faire connaître : Les expériences de l'Assemblée nationale de Madagascar

L'Assemblée nationale malgache vient d'organiser, pour la première fois depuis ses quarante années d'existence, des « Journées Portes Ouvertes », dans les bâtiments de l'hémicycle sis à Tsimbazaza, du 3 au 5 février 2005. Des « Journées Portes Ouvertes », finalement, c'est quoi et c'est pour quoi faire ? Quels sont leurs buts ? A travers les lignes qui vont suivre, nous allons essayer d'évoquer et de partager avec les collègues du Réseau Africain des Personnels de Parlements, les expériences de l'Assemblée nationale de cette grande île de l'Océan Indien située à quelque quatre cents kilomètres des côtes africaines.

Pour se faire connaître, et mieux se faire connaître.

Durant les « Journées Portes Ouvertes », les responsables d'institution, de départements ministériels, ou tout simplement d'un organisme public ou privé, ouvrent pendant quelques journées, leurs portes au grand public, en vue de se faire connaître ou encore mieux se faire connaître. Des « Journées Portes Ouvertes », sont également organisées en vue, par exemple de mettre fin à des malversations ou incompréhensions de la part du grand public, et qui affectent l'image et

la réputation de l'organisme. Sont expliqués aux visiteurs la mission, la structure, le fonctionnement, les différentes activités, bref tout ce qui peut éclairer les visiteurs sur l'existence de l'organisme en question.

Les JPO ne s'improvisent pas

Les « Journées Portes Ouvertes », pour pouvoir atteindre leurs objectifs ne doivent pas être une opération improvisée. Elles nécessitent plusieurs semaines, voire des mois de préparation minutieuse. Rien ne devrait être laissé au hasard. C'est ainsi que, prévues pour se tenir en décembre 2004, les JPO de l'Assemblée nationale malagasy n'ont pu être réalisées qu'en février 2005, justement, pour des raisons d'ordre organisationnel.

Les expériences de l'Assemblée Nationale malagasy

Certes il existe plusieurs façons et procédés de réaliser des « Journées Portes Ouvertes ». L'Assemblée nationale malagasy a sollicité la collaboration d'un cabinet de communication et a opté pour une formule de « Journées Portes Ouvertes », de trois jours avec des visites guidées. Elle a exposé dans la plus grande salle de l'hémicycle 9 panneaux présentant diverses informations touchant l'institution, à savoir sa mission, sa structure, son fonctionnement, ses différentes activités. Des dépliants, des photos, des schémas ainsi que des brochures indiquant des organigrammes, des statistiques ont aussi été confectionnés et distribués aux visiteurs. Des bulletins de liaison de l'Assemblée nationale (Echos de l'Assemblée nationale) ont aussi été exposés au public.

Un fait tout à fait remarquable a été l'afflux très important d'un public scolaire qui a été fortement sensibilisé par voie de publicité. Un concours de dessins et de poèmes destiné aux élèves des classes secondaires a été organisé et dont les résultats seront publiés à l'occasion de l'ouverture officielle de la première session ordinaire, en mai prochain. A l'intention de tous les visiteurs trois conférences-débats ont également été données par d'imminentes personnalités dont un ancien président de l'Assemblée.

Les visiteurs pouvaient également assister à des projections de film sur diverses activités de l'Assemblée nationale, tels que les travaux de commission, ou les débats en séance plénière, ou encore la vie d'un Député dans l'hémicycle et dans sa circonscription. A la fin de la visite guidée par des hôtesses spécialement formées à cet effet, le public était invité à mentionner dans un registre, leurs appréciations et leurs suggestions concernant l'ensemble des « Journées Portes Ouvertes ». Un imposant zébu en carton, conçu par une architecte très renommée a été installé dans la salle principale de l'exposition afin de rappeler aux visiteurs l'omniprésence de cet animal dans la culture malgache.

L'événement a été organisé dans le cadre d'un projet de coopération avec une institution étrangère sur le renforcement de la capacité de l'Assemblée nationale malgache, en partenariat avec un des systèmes des Nations Unies avec lequel nous sommes aussi en collaboration dans d'autres domaines.

Papay Jean Bosco RANDRIANJARA

Directeur des Relations Interparlementaires/Communication
Assemblée Nationale de Madagascar

Demander à vos Collègues

Vous êtes invités à répondre à cette question sur le listserv (www.ncsl.org/public/internet/Listserv.htm) ou en envoyant un fax au 202 737-1069. Les meilleures réponses seront publiées dans l'édition prochaine. La question de cette édition est :

**VOTRE CHAMBRE A-T-ELLE TENU UNE JOURNEE PORTE
OUVERTE ? QU'AVEZ VOUS APPRIS DU PROCESSUS ?**

Atelier du staff parlementaire à Alger

Avec le soutien de MEPI dans le Département d'Etat des Etats-Unis, NCSL organise un atelier régional pour le personnel parlementaire du Maghreb et du Liban. L'atelier sera à Alger, Algérie du 23 avril au 27 avril. Le personnel parlementaire de quatre pays est invité: l'Algérie, le Liban, le Maroc et la Tunisie. Vu la diversité de systèmes entre les quatre pays, nous attendons un échange très riche et fructueux.

Au cours de l'atelier, les participants de l'atelier auront l'occasion de recevoir de la formation de quatre experts législatifs qui représentent quatre Etats différents aux Etats-Unis. Les experts dirigeront des discussions qui se concentreront sur de différents aspects de la recherche et de l'analyse. De plus, l'Ambassadeur des Etats-Unis en Algérie et le Coordinateur Résident du Système des Nations Unies en Algérie s'adresseront aux participants.

Ian Davis

Assistant de Programme, NCSL

Enseignements d'un Voyage d'Etudes aux USA

La Conférence Nationale des Législatures des Etats (NCSL) a organisé un voyage d'études aux USA du 1^{er} au 15 décembre 2004, à l'adresse des Parlements algérien, libanais, et marocain.

Au regard de ses missions qui consistent notamment dans la contribution à l'amélioration de l'efficacité des Etats, la NCSL avait pour objectifs à travers l'organisation de ce voyage d'études, l'échange d'informations, et d'expériences entre les personnels des législatures des pays participants à ce regroupement et l'approfondissement de leurs connaissances professionnelles sur le système parlementaire américain (de l'Etat fédéral et des Etats fédérés).

Le voyage d'études a consisté principalement en des visites aux Parlements des Etats fédérés de la Californie et du Kentucky, une conférence à Savannah en Georgie, ainsi qu'une visite au parlement fédéral (le Congrès). A travers le déroulement du programme du voyage et les différentes informations recueillies, il ressort clairement que le système parlementaire américain se caractérise par des spécificités et des particularités fondamentales dont notamment :

1°/ La prédominance du système bicaméral dans l'ensemble des Etats à l'exception de l'Etat du Nebraska dont le système est monocaméral. Par ailleurs la composition, la durée et le nombre des mandats des députés et des sénateurs diffèrent d'un Etat à un autre.

2°/ Les deux chambres du parlement des Etats (chambre des représentants et Sénat) ont des missions similaires dans le domaine législatif. En effet chacune des deux chambres est compétente pour initier des propositions de lois. Les lois doivent toutefois être adoptées simultanément par les deux chambres. En cas de désaccord, une commission mixte est habilitée à trancher sur la question.

3°/ Un nombre impressionnant de lois est initié annuellement par chacune des deux chambres. A titre d'exemple dans l'Etat de Californie, au cours de l'année 2003, la chambre des représentants a initié et examiné 2400 projets de lois, et le Sénat 2000.

4°/ A l'exception de la loi des finances, proposée par le Gouverneur, l'initiative des lois est de la compétence exclusive du parlement. Toutefois le citoyen peut dans des conditions précises proposer une loi. Cette initiative populaire existe dans 21 Etats fédérés.

5°/ Le processus législatif est pris en charge pleinement et totalement par le parlement (depuis la proposition de la loi jusqu'à son adoption). Le Gouverneur n'intervient officiellement que lorsque la loi adoptée lui est soumise pour signature.

6°/ L'initiative des lois étant de son ressort et afin d'assumer pleinement et efficacement ses attributions en la matière, le législateur s'est doté d'un

dispositif législatif et d'une organisation administrative et technique pertinente et efficace. Ceci est traduit par la mise en place de structures de recherche et d'analyse législatives qui se caractérisent par un haut degré de compétence et de professionnalisme.

Ces structures de recherche et d'analyse constituent le pivot fondamental et déterminant dans le processus législatif. Dans ce cadre elles sont chargées notamment de la traduction juridique de l'intention (l'idée) du parlementaire et la rédaction de la proposition de la loi ; l'étude de l'impact juridique, économique, fiscal et social de la proposition de la loi ; la préparation et l'élaboration des notes d'analyse et de synthèse sur la proposition de la loi ; l'orientation et l'envoi de la proposition de la loi à la commission compétente au sein de la chambre ; l'examen des amendements formulés à l'encontre de la proposition de loi et leur prise en charge ; l'analyse de la proposition finale de la loi, après son amendement, et de ses impacts juridique, économique, fiscal et social, avant son adoption ; le suivi de la mise en oeuvre de la loi après son entrée en vigueur, en vue de s'assurer de sa bonne application, d'une part et d'évaluer son impact d'autre part ; l'évaluation des politiques générales ; l'élaboration d'une note fiscale sur le projet de la loi des finances proposé par le Gouvernement.



Les structures de recherche et d'analyse législatives diffèrent d'un Etat à un autre tant dans leur organisation, leur nombre, leurs effectifs, leur mode de fonctionnement, la hiérarchie de rattachement, leur champ d'intervention, les modalités et les procédures de validation de leur recherches et analyses.

7°/ Dans le cadre de la séparation nette et rigoureuse des pouvoirs, et dans le souci voire la nécessité d'assurer un équilibre permanent entre ces pouvoirs, chaque pouvoir a son contre pouvoir. Ainsi le Gouverneur, n'ayant pas d'attribution en matière de proposition des lois (à l'exception de la loi des finances) dispose d'un droit de veto sur toute loi qui lui est soumise pour signature.

A cet effet le Gouverneur dispose d'un délai

(continué sur la page 4)

(qui varie d'un Etat à un autre de 3 à 30 jours) pour approuver, amender, rejeter ou signer une loi. Dépasser ce délai et en l'absence d'une réaction du Gouverneur, la loi est considérée approuvée et entre en vigueur.

8°/ Un système de formation et de perfectionnement est institué en direction des parlementaires et des personnels législatifs. La formation dont la durée varie d'un Etat à un autre (de 2 à 7 jours) concerne l'ensemble des parlementaires (nouveaux et anciens) est effectuée sous diverses formes : séminaires, conférences, forums, etc. Dans ce cadre la NCSL joue un rôle important dans l'organisation et l'encadrement de ces formations. A ce titre la NCSL organise annuellement des forums regroupant des parlementaires et des personnels législatifs des différents Etats fédérés pour débattre de certaines questions d'actualité et pour fournir de la formation technique.

9°/ Des supports documentaires et informatiques performants : pour l'accomplissement de sa mission législative avec efficacité et compte tenu de

l'importance des supports documentaires et informatiques dans la réalisation d'un travail législatif de qualité, les parlements américains se sont dotés de systèmes performants d'information, de communication et de collecte de données. A titre d'exemple la bibliothèque de l'Etat de Californie dispose d'un fond documentaire de 1.500.000 ouvrages (soit 40 Km linéaires). Son Site Web est consulté par près de 12.000 visiteurs par jour.

Belkacem BOUCHEMAL
Directeur Général des Services législatifs
Conseil de la Nation d'Algérie

Manier une transition : Séminaire de formation des fonctionnaires au Parlement burundais (Partie II)

L'an 2005, du 24 au 26 janvier 2005, s'est tenu à l'Hôtel Source du Nil de Bujumbura un atelier de formation sur « le changement de législature et continuité du travail parlementaire. » Voici le troisième exposé de l'atelier ; les recommandations qui sont sorties du séminaire seront publiées ultérieurement.

Au cours de la deuxième journée, les séminaristes ont attentivement écouté l'exposé de l'Expert Belge, Monsieur Emile CLEMENT, articulé sur plusieurs chapitres, à savoir : 1. la séparation des pouvoirs et l'autonomie des Assemblées Parlementaires ; 2. l'administration des parlements ; et 3. l'autonomie et la carrière : le statut des fonctionnaires parlementaires.

Dans son 1^{er} chapitre, Emile CLEMENT a rappelé que, si la séparation des pouvoirs n'est pas respectée, il y a risque d'y avoir abus du pouvoir, et le plus souvent du côté du pouvoir exécutif. Il a cité Montesquieu qui disait que : « Pour éviter que le pouvoir abuse du pouvoir, il faut que le pouvoir cesse de pouvoir ». D'où la nécessité de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif exercé par le Parlement doit donc, dans la mesure du possible, jouir pleinement de son indépendance afin de mieux exercer ses fonctions essentielles à savoir : la fonction de contrôle politique, la fonction normative et la fonction financière.

Le conférencier a également parlé des organes intérieurs et du règlement d'ordre intérieur d'un Parlement. Le Bureau (Composé du Président, des Vices-Présidents et des Secrétaires), est là pour assurer le déroulement et la discipline des débats, tandis que les commissions préparent les questions débattues où à débattre en séance plénière. Il a souligné que c'est l'Assemblée qui vote son règlement intérieur. Parlant de l'administration des parlements, il a d'abord évoqué le rôle des collaborateurs dans la tenue du secrétariat de l'Assemblée et celui des commissions : les collaborateurs assurent l'intendance pour faciliter le travail des parlementaires, sans oublier qu'ils fournissent les moyens de documentation et une assistance technique de manière à rendre aisé le travail des parlementaires en tant que législateurs et représentants.

En conclusion à ce 1^{er} chapitre, il est revenu sur l'autonomie des Assemblées parlementaires qui s'entend dans le sens de la non dépendance ou la non subordination des parlements à l'égard de l'exécutif et la possibilité de s'affranchir, du moins en partie, des règles juridiques de droit commun pour obéir à des règles propres. Cette autonomie, qui doit être, aussi bien administrative que financière, doit impliquer l'existence d'une structure administrative propre, avec un personnel indépendant de l'exécutif.

Dans son 2^{ème} chapitre : il a abordé le domaine de « l'administration des Parlements ». Et pour mieux concevoir cette administration, il faut répondre aux questions suivantes : 1) A quelles autorités politiques désignées au sein de la chambre en confier le contrôle ? 2) A quelle(s) autorité(s) administratives(s) en donner la direction ? et 3) Quel type d'organigramme adopter ? Ainsi, pour répondre à la 1^{ère} question, il a rappelé que c'est le règlement d'ordre intérieur qui donne compétence au Bureau et aux questeurs pour gérer le fonctionnement des services parlementaires. Les deux mettent sur pied un statut du personnel et nomment des personnels de l'administration parlementaire. Néanmoins, ils répondent de leurs actes à l'Assemblée qui est souveraine. Pour répondre à la 2^{ème} question, il a rappelé que, dans toutes les Assemblées parlementaires, l'autorité administrative est l'interlocutrice privilégiée du pouvoir politique. Ainsi, le secrétaire général a la responsabilité du secrétariat de la chambre et doit être présent dans toutes les réunions du Bureau. Son pouvoir administratif doit aussi se faire de manière collégiale et non de manière solitaire.

Abordant le 3^{ème} chapitre qui portait sur « le statut des fonctionnaires parlementaires, » il a d'abord souligné que, devenir un vrai fonctionnaire parlementaire exige une véritable culture. Il a alors parlé du recrutement. Celui-ci doit se faire généralement sur concours. Mais il a reconnu qu'il y avait d'autres modes de recrutement exigés par les fonctions politiques. S'agissant de l'affectation dans les services, il a fait remarquer que parfois il y a une certaine mobilité entre les services, certaines étant plus fréquentes que d'autres. Il a relevé cinq devoirs fondamentaux à savoir : La neutralité, la discrétion professionnelle, la disponibilité, les incompatibilités et enfin, le régime électoral restrictif. Parlant des droits des fonctionnaires parlementaires, il a surtout insisté sur le conseil du personnel et le droit au syndicalisme.

Conclusions à suivre dans la prochaine édition...

Rapport fourni par Diendoné KAMONDO
Directeur Administratif et Financier, Assemblée Nationale du Burundi

