

LES POINTS DE REPÈRE DU FORUM PARLEMENTAIRE DE LA SADC POUR LES LOIS DEMOCRATIQUES EN AFRIQUE AUSTRALE

REMERCIEMENTS

Ces Points de Repère pour les Lois Démocratiques en Afrique Australe s'inscrivent dans le contexte de l'objectif stratégique du Forum Parlementaire de la SADC relatif au *Renforcement des Institutions pour la Gouvernance Démocratique*. Reconnaître le parlement (ou la législature) comme l'une des institutions essentielles pour la gouvernance démocratique, en effet la colle qui lie l'Etat et la société, le Forum Parlementaire de la SADC a développé ces normes minimales importantes sur aussi bien le cadre constitutionnel et légal, les impératives politiques que les ressources institutionnelles, financières, matérielles et humaines, les conditions pour des parlements véritablement démocratiques

Le développement de ces points de repère a bénéficié de l'appui technique et financier du Programme Global pour le Renforcement Parlementaire du Programme des Nations Unies pour le Développement, du Friedrich Ebert Stiftung, le Parlement Européen, [Africa Capacity Building Foundation](#) et de l'Association Parlementaire du Commonwealth (CPA) entre autres. Les *Points de Repère pour les Lois Démocratiques* du CPA (2006), *le Parlement et la Démocratie au 21^e Siècle* de l'Union Inter Parlementaire : *Un Guide aux Bonnes Pratiques* et le document de discussion de l'Institut Démocratique National pour les Affaires Internationales : *Vers le Développement des Normes Internationales pour les Lois Démocratiques*, parmi d'autres publications pertinentes, les constitutions, les lois, les règles et les ordres permanents de différents pays et juridictions ont fournis des matériels utiles de référence pour le développement de ces normes séminales. Le Forum Parlementaire de la SADC remercie tous les membres du parlement, les parlementaires et les personnes ressources qui ont apporté leurs temps et contributions à cet exercice important.

En fin, le crédit va aux consultants, Takawira Musavengana et Kimberly Smiddy pour avoir mené la recherche nécessaire et mis ensemble le document dans la forme dont il se présente.



PREAMBULE

La réintroduction du multipartisme au début des années 1990 en Afrique a conduit à un regain de renouvellement d'intérêt dans les institutions de la démocratie. Cette vague du pluralisme n'a pas, cependant, produit des parlements efficaces et effectifs pour soutenir le processus de démocratisation. Au contraire, la plupart des jeunes démocraties de l'Afrique sont encore caractérisées par des exécutifs dominants, des judiciaires très peu indépendants, et des parlements faibles. Sans le plein développement de ces branches du gouvernement – le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, les perspectives pour la consolidation démocratique sur le continent sont limitées. Alors qu'il n'est peut être contredit que la démocratisation en soi ne peut pas produire nécessairement des parlements efficaces ; aujourd'hui toutes les démocraties ont un parlement sous une forme ou une autre. Les parlements élus sont des piliers sur lesquels la démocratie représentative est bâtie. Un parlement idéal exerce des fonctions clés suivantes :

- (a) Tiens l'exécutif à rendre comptes par la fonction de surveillance des ministères et des départements exécutifs,
- (b) Représentant la nation dans sa diversité, que ce soit des groupes sociaux ou des circonscriptions,
- (c) Vote des lois pour la bonne gouvernance du pays y compris des projets de loi émanant des Députés,

- (d) Approuve les budgets nationaux, la politique fiscale et le suivi des dépenses publiques,
- (e) La ratification et la domestication des conventions et traités internationaux, et
- (f) Résoudre les conflits et disputes par le biais des mécanismes pacifiques.

Il se dégage un consensus parmi les chercheurs que la performance d'un parlement peut être mesurée qualitativement en examinant les trois facteurs essentiels ; à savoir son impact sur la politique, le degré auquel il agit indépendamment en fixant son propre ordre du jour, et la mesure à laquelle les intérêts de la société influencent le processus de la prise des décisions.

En Afrique Australe, l'exécutif généralement domine sur le parlement y compris même dans la fixation de son ordre du jour, la nomination du personnel parlementaire, et la détermination de son calendrier. Dans certains cas, aussi bien l'appartenance d'un grand nombre des ministres à la fois aux pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement que leur nombre proportionnellement grand, ont entraîné la diminution de la capacité du contrôle parlementaire. Invariablement, l'exécutif produit la plupart de projets de loi pendant que les projets de loi émanant des Députés sont des phénomènes très rares. En pratique, le parlement est avant tout une institution réactive plutôt que proactive, en grande partie incapable de répondre suffisamment aux défis et opportunités émergents ainsi qu'aux urgences nationales. Le système hérité de Westminster qui prévaut dans la plupart des pays de l'Afrique Australe compromet le principe de séparation des pouvoirs. Sous ces systèmes, les ministres sont souvent tirés des membres de la législature, qui ironiquement devraient contrôler leurs performances. Cela met un obstacle sur la fonction de contrôle de la législature sur l'exécutif.

Les citoyens ont des grandes attentes de leurs Députés et des parlements en général. En plus du rôle traditionnel du législateur, les Députés devraient également rendre des services des circonscriptions, peut être l'une des fonctions les

plus influentes d'un Député en Afrique. Dans des nombreuses régions rurales des pays africains basés sur l'agriculture, les Députés devraient être des fournisseurs des services sociaux et faciliter le financement des projets de développement avec leurs ressources personnelles. Cela limite la capacité des Députés à s'acquitter de leurs autres rôles parlementaires également importants. Ces rôles compétitifs et conflictuels imposent des défis immenses sur les Députés, qui dans plusieurs cas ont très peu ou pas d'appui humain et matériel. Souvent, les Députés n'ont pas de bureau ou le personnel pour faciliter leurs travaux. Alors que certains parlements Africains ont commencés à exercer plus grande autonomie et contrôle sur l'exécutif, le rôle des parlements en Afrique Australe reste contraint par les exécutifs très puissants. Des accords existant concernant l'examen des budgets dans la plupart des pays de l'Afrique Australe ne pourvoient pas le parlement avec des pouvoirs, de la documentation et du temps suffisants pour exercer un contrôle effectif. Ironiquement, certains parlements ne peuvent même pas déterminer leurs propres budgets, et encore moins recevoir des ressources en temps opportun pour entreprendre efficacement et effectivement leurs mandats. Alors que les exécutifs ont déjà commencé à reconnaître l'apport de la société civile dans le processus budgétaire, il est souvent prévu que le budget passes à travers au lieu d'être examiné et adopté par le parlement.

Dans certains cas, le développement parlementaire a été limité par les pouvoirs constitutionnels. Considérant que certains parlements peuvent avoir le pouvoir constitutionnel et ne pouvant pas avoir la capacité ou la volonté de l'exercer à cause des dynamiques politiques des partis forts et/ ou des présidents forts. Des partis politiques faibles et des ressources humaines, financières et infrastructurelles inadéquates limitent sérieusement la capacité des parlements ainsi que de ses commissions d'exercer des fonctions constitutionnellement lui requise.

JUSTIFICATION POUR LES PARLEMENTS DEMOCRATIQUES

Les défis ci-dessus mis en évidence mettent en relief des questions suivantes:

- (a) Comment un parlement – étant l'institution représentative et la voix des citoyens – peut être renforcé et le principe de séparation des pouvoirs mieux servis ?
- (b) Quelles sont des dispositions constitutionnelles, juridiques, normatives et institutionnelles minimales pour une législature démocratique ?
- (c) Comment un parlement démocratique entretient des rapports avec d'autres bras du gouvernement en général et l'exécutif en particulier ?
- (d) Quelles sont les ressources organisationnelles, financières, humaines et opérationnelles les plus essentielles nécessaires pour que la performance professionnelle parlementaire soit optimale?
- (e) Quelles sont des dispositions structurelles qui devraient être mises en place pour rendre les partis politiques, les organisations de la société civile et les groupes d'intérêt capables d'influencer les affaires du parlement ?

C'est le contexte dans lequel, le Forum Parlementaire de la SADC propose les points minimum de repère pour la performance parlementaire efficace et le développement en Afrique Australe. Ces points de repère visent à fournir un miroir pour l'auto évaluation et la mesure des performances parlementaires des parlements de la SADC.

La clé de ce processus est l'objectif global du renforcement de capacité, du rôle et de l'autonomie fonctionnelle des parlements étant qu'institution élue représentante au sein du gouvernement et de la gouvernance.

La domestication de ces points de repère en Afrique Australe, par le biais des reformes parlementaires pertinentes, des réformes constitutionnelles et la réorientation des systèmes des valeurs donneront un sens véritable à l'axiome, les gouvernements pour le peuple, du peuple et par le peuple !

DEFINITIONS

Aux fins de ce document, les définitions suivantes s'appliquent :

Elections	Les élections parlementaires, provinciales/régionales ainsi que du gouvernement local.
EMB	L'organe ayant mandat de l'organisation et la gestion des élections parlementaires, provinciales/régionales ainsi que du gouvernement local, habituellement dénommé le corps de gestion électoral ou la commission électorale.
Juges	les Juges Présidents, les juges de la Cour Suprême de Justice et de la Haute Cour à l'exception des juges et magistrats de la Basse Court.
Commission de la fonction judiciaire	Un organe en général professionnelle et non partisane créé pour recevoir, examiner et, dans certains cas, interview et recommande au Chef de l'Etat des nominations pour les postes de hauts magistrats.
Membre	Le Membre de toute chambre du parlement.
Assemblée Nationale	Chambre de parlement directement ou indirectement élue

Parlement	La branche législative du gouvernement par opposition aux branches exécutive et judiciaire. Le parlement comprend soit l'une ou les deux chambres.
Personnel Partisan	Le personnel qui travaille avec les politiciens, les partis politiques, les groupes des partis qui font avancer l'ordre du jour et les manifestes de tels partis.
Commissions des Portefeuilles	Commissions qui supervisent les ministères et les départements du gouvernement.
Président	Le Président du Parlement, le président ou le président de chaque chambre, pour certains pays
Président de Séance	Le Président et Vice-président du Parlement, le Président ou le vice-président de l'Assemblée nationale ou le président et vice-présidents d'une chambre du Parlement ou d'une chambre quelconque.
Appel des votants	Un système de vote dans l'enceinte utilisée par téléphone au nom de chaque membre à haute voix et le député répond par l'affirmative ou négative sur un vote. Cela se produit généralement lors d'un vote la voix n'est pas claire ou si la décision du président est contestée par une minorité déterminée de membres.
Secrétaire Général	Chef des services parlementaires autrement connu comme greffier du Parlement ou Secrétaire du Parlement

Groupes Spéciaux	Les associations professionnelles, groupes d'intérêt historiquement des groupes marginalisés et défavorisés y compris les femmes, les jeunes, les personnes avec handicap et les syndicats.
Sièges Spéciaux	Sièges au parlement qui sont réservés pour des groupes particuliers de population ou aux groupes intéressés.
Comité directeur	Comité qui décide de l'ordre du jour et qui gère les affaires du parlement, parfois appelé la commission du règlement d'ordre ou la commission des affaires.

POINTS DE REPERES DU FORUM PARLEMENTAIRE DE LA SADC POUR LES LOIS DEMOCRATIQUES EN AFRIQUE AUSTRALE

1. INTRODUCTION : VALEURS ESSENTIELLES POUR LES LOIS DEMOCRATIQUES

La région de la Communauté du Développement Economique de l'Afrique Australe (SADC) a en commun des valeurs fondamentales qui caractérisent les Lois démocratiques. Basées sur l'histoire coloniale et les dispositions constitutionnelles, ces valeurs se manifestent de plusieurs façons dans des différentes juridictions. Dans certains cas, ces valeurs sont déjà intégrées dans l'architecture constitutionnelle et juridique ainsi que dans les activités de certains parlements alors que dans d'autres, ces valeurs restent des aspirations qui exigent des interventions concrètes visant à combler le fossé entre les aspirations, la politique et la pratique.

2. L'ACCESSIBILITE

2.1 Les Citoyens et la Presse

2.1.1 Les Parlement et ses commissions devraient être accessibles et ouverts aux citoyens, aux organisations de la société civile et le media, sous la seule réserve de la sécurité publique démontrable et les exigences du travail.

- 2.1.2 Le Parlement devrait veiller à ce que le media ait accès approprié aux procédures du parlement sans compromettre son fonctionnement normal ainsi que ses règles de procédure.
- 2.1.3 Le Parlement devrait avoir un support non partisan des relations avec le media.
- 2.1.4 Le Parlement devrait favoriser la compréhension du public de son travail.
- 2.1.5 Les codes vestimentaires dans le parlement doit être culturellement inclusif et ne devrait pas limiter indûment l'accès du public.

2.2 Les Langues

2.2.1 Lorsque constitution ou les règles parlementaires prévoient l'utilisation de plusieurs langues de travail, le Parlement devrait assurer l'interprétation simultanée des débats ainsi que la traduction des documents. Mais en plus de cela des aides en langue des signes en braille, et de l'ouïe.

3. LA GOUVERNANCE ETHIQUE

3.1 *La Transparence et l'Intégrité*

- 3.1.1 Le Parlement devrait exiger que les membres et le personnel maintiennent des normes élevées de responsabilité, de transparence et d'intégrité dans la conduite de toute affaire tant personnelle, publique que parlementaire.
- 3.1.2 Le Parlement devrait adopter une législation pour renforcer le code de conduite y compris les règles sur les conflits d'intérêts et l'acceptation des cadeaux pour les Députés et le personnel parlementaire.
- 3.1.3 Le Parlement devrait adopter une législation selon laquelle les législateurs ainsi que le personnel devraient divulguer publiquement leurs avoirs financiers et les intérêts commerciaux.

3.1.4 Le Parlement devrait disposer des mécanismes internes pour prévenir, détecter et traduire en justice les membres et le personnel impliqués dans des pratiques de corruption.

4. LA REPRESENTATIVITE

4.1 Le système électoral devrait être de nature à garantir que la composition du parlement reflète la volonté du peuple telle qu'exprimée à travers un processus de vote effectué conformément aux normes et règles régionales pour les élections.

4.2 En rapport avec le point 4.1, le parlement devrait refléter la diversité sociale de la population en ce qui concerne le genre, les langues, les religions, et l'ethnicité parmi autres considérations.

5. L'ORGANISATION DU PARLEMENT

Pour que le parlement soit une institution effective et efficace, certaines structures et dispositions minimales sont requises. Ces points de repère visent non seulement à bâtir des structures parlementaires formelles mais également à appuyer le pluralisme politique multipartite. Par conséquent, le cadre organisationnel du parlement doit être mis en place de manière à assurer aussi bien la séparation des pouvoirs et l'autonomie de l'interférence exécutive que des dispositions institutionnelles qui facilitent les points de vue de la société et la responsabilité des circonscriptions qui ont élu les Députés. La structure organisationnelle du parlement doit être mise en place de sorte à faciliter toutes les fonctions primaires d'un parlement, à savoir la fonction législative, l'approbation du budget, la fonction de représentation, et la fonction de contrôle.

5.1 *Les Règles de Procédure*

5.1.1 Le Parlement devrait élaborer et adopter ses propres règles des procédures basées sur des meilleures pratiques régionales

- 5.1.2** Seul le parlement devrait avoir le pouvoir d'adopter et d'amender ses règles des procédures objet d'examen par la justice que dans les cas de la révision constitutionnelle.
- 5.1.3** Dans le cadre de sa fonction consultative, le département juridique parlementaire devrait examiner toutes les lois et les ordres permanents pour s'assurer du respect de la Constitution.

5.2 *Les Sessions*

- 5.2.1** Seul le Président devrait avoir le pouvoir de convoquer le Parlement pour les affaires ordinaires, à condition que le chef de l'Etat puisse convoquer des sessions extraordinaires ou spéciales en consultation avec le Président.
- 5.2.2** Le Parlement devrait se réunir régulièrement et pour des durées de temps suffisantes pour que les parlementaires, la plénière et les commissions s'engagent suffisamment à leurs responsabilités y compris le travail de circonscription.
- 5.2.3** Le Parlement devrait élaborer son propre calendrier
- 5.2.4** Parlement ne peut être prorogé, qu'en consultation avec le Président.

5.3 *La Plénière*

- 5.3.1** Un tiers des Députés peuvent demander au Président de convoquer une session extraordinaire du parlement.

5.4 *L'Ordre du jour de la Plénière*

- 5.4.1** L'ordre du jour du Parlement est fixé par un comité directeur présidé par le Président. Le comité comprend le président, les dirigeants des partis parlementaires et / ou groupes de partis, parmi les autres et doit être mis à

la disposition des membres avant les réunions plénières. Cet organe est parfois appelé le Comité des affaires, du Règlement et Comité ou le Comité des comités, ou le Bureau. Lorsque l'adhésion d'un tel organe comprend des membres de l'exécutif, les membres ne doivent pas être plus nombreux que les simples députés

5.4.2 Le parlement devrait avoir le droit d'amender l'ordre du jour proposé qui donne du temps pour les affaires des membres tant du gouvernement que du secteur privé.

5.5 Les Débats en Plénière

5.5.1 Le parlement devrait établir et suivre des procédures claires pour la structuration des débats et déterminer l'ordre de priorité des motions déposées par les membres

5.5.2 Les règles parlementaires ne devraient pas être changées dans la chambre. Les renonciations ou de suspension des règles devraient être approuvées avant la séance plénière par le comité directeur.

5.5.3 Le Parlement devrait avoir des allocations équitables pour les motions, les rapports des commissions, des déclarations ministérielles, les projets de loi et les questions concernant les circonscriptions.

5.5.4 Le Parlement devrait donner d'occasion significative pour que les législateurs débâtent et examinent publiquement les rapports des commissions avant l'adoption ou un vote.

5.5.5 A chaque nouvelle réunion, le Parlement devrait consacrer du temps à chaque nouvelle séance pour des problèmes en suspens de la séance précédente.

5.6 Le Vote en Plénière

- 5.6.1 Le vote en séance plénière est public. Le Parlement devrait rendre publique les exceptions à ce principe et donner un préavis avant un vote non-secret.
- 5.6.2 Le Parlement devrait établir et suivre les procédures justes et transparentes pour qu'une minorité spécifique des Députés demande qu'une méthode enregistrée de vote soit utilisée.
- 5.6.3 Lorsque le Parlement utilise le vote par appel nominal, le public devrait être informé de la façon dont les membres ont voté.
- 5.6.4 Tous les Députés devraient avoir une voix dans la chambre.

5.7 Officier président

- 5.7.1 Les parlementaires doivent avoir le droit d'élire l'Officier président pour diriger la branche législative du gouvernement.
- 5.7.2 L'Officier président doit être impartial dans l'exercice de ses fonctions.
- 5.7.3 Il doit y avoir une représentation équitable des genres lors de l'élection de l'Officier président.
- 5.7.4 L'Officier président doit être élu au scrutin secret.
- 5.7.5 La destitution de l'Officier président doit suivre la procédure régulière prévue par le règlement des procédures du parlement. La destitution de l'Officier président n'implique pas l'exclusion du parlement, qu'il peut devenir un simple député dans certains pays.
- 5.7.6 L'exécutif ne doit pas avoir le pouvoir de destituer les membres du bureau.

5.8 Le système des commissions

- 5.8.1 Le parlement doit avoir des commissions permanentes et temporaires.
- 5.8.2 La composition des commissions doit refléter la configuration des partis politiques au parlement, la parité en genre et doit inclure toutes les parties ainsi que les Députés indépendants.

- 5.8.3** La sélection des membres des commissions doit être la responsabilité d'une commission présidée par le Président, les Chefs des partis parlementaires et/ou les représentants des partis étant membres.
- 5.8.4** À quelques exceptions près, l'appartenance à des commissions doit être pour tout le mandat du Parlement.
- 5.8.5** Les présidents et les vices présidents des commissions doivent être élus par les membres des commissions et devra aussi tenir en compte la parité de genre.
- 5.8.6** Les réunions et auditions des commissions parlementaires, sauf celles des commissions en charge des affaires / du Règlement doivent être ouvertes au public. Le Parlement peut toutefois établir des procédures transparentes pour la détermination des réunions et des auditions des commissions à huis clos.
- 5.8.7** Le parlement doit aviser le public en avance des réunions et des auditions des commissions.

5.9 *Les Pouvoirs des Commissions*

- 5.9.1** Tout projet de loi doit être soumis à une commission parlementaire mandatée pour examen avant le débat en séance plénière.
- 5.9.2** Les commissions parlementaires doivent avoir le pouvoir de convoquer des consultations publiques sur le projet de loi et toute autre question sous examen.
- 5.9.3** Les commissions parlementaires doivent avoir le pouvoir de proposer les amendements au projet de loi.
- 5.9.4** Les commissions parlementaires doivent avoir le droit de consulter et/ ou d'engager les services des experts si les expertises requises ne sont pas disponibles.

5.9.5 Les commissions parlementaires doivent avoir le pouvoir d'assignation à examiner des personnes, des documents et dossiers de l'ensemble des organes constitués.

5.9.6 Le Parlement doit déterminer et faire respecter les sanctions pour non-respect de ses pouvoirs et ceux de ses commissions.

6. LA COMMISSION DE SERVICE PARLEMENTAIRE

Pour que le Parlement mène bien son mandat, il lui faut du personnel professionnel hautement qualifié et bien rémunérés. Les meilleures pratiques émergentes dans la région est que l'autorité des services parlementaires soit séparée et distincte de la fonction publique régulière et établie pour renforcer la capacité du Parlement en ressources humaines, et de professionnaliser les services de soutien parlementaire. Entre autres choses, une telle autorité aurait à fixer les termes et les conditions de service pour que les Députés et le personnel améliorent l'autonomie du Parlement et minimisent les chevauchements entre les pouvoirs législatif et exécutif.

6.1 Les Généralités

6.1.1 Le parlement doit établir une Commission Indépendante des Services Parlementaires ou son équivalent pour fixer la rémunération ainsi que d'autres termes et conditions pour les Députés et le personnel parlementaire.

6.1.2 Le personnel du parlement ne doit pas être sous l'administration publique.

6.1.3 Le cas échéant, une distinction doit être établie entre le personnel partisan et non partisan.

6.1.4 Le Parlement doit disposer des ressources humaines, matérielles et technologiques adéquates pour soutenir ses opérations y compris celles de ses commissions.

6.2 L'Administration du Parlement

- 6.2.1** La branche administrative du parlement doit être dirigée par un secrétaire général qui doit être un fonctionnaire de l'état dont les fonctions doivent être protégées des pressions politiques.
- 6.2.2** Le secrétaire général doit être choisi et nommé par la Commission de Service Parlementaire.
- 6.2.3** Le secrétaire général doit rendre compte au parlement et son mandat doit être de durée plus longue que celle du parlement.
- 6.2.4** Considérant que le personnel parlementaire peut appartenir à des partis politiques, il ne doit pas, alors dans l'emploi au Parlement, être actif dans des activités politiques partisans.
- 6.2.5** Le Parlement doit établir un code de conduite pour le personnel afin d'assurer entre autres que le personnel n'utilise leur appartenance aux partis politiques pour influencer sur le fonctionnement du parlement de manière partisane.

6.3 Le Recrutement et la Promotion

Les parlements ont souvent du personnel partisan et non-partisan. Les membres du personnel Partisan sont engagés à ne servir que les membres de leur parti et à fournir une expertise technique et un soutien administratif pour le parti au Parlement. Les membres du personnel non-partisans sont

embauchés comme fonctionnaires et sont au service des membres de tous les partis politiques.

- 6.3.1** Le personnel non partisan doit être recruté et promu sur la base de mérite et d'égalité de chance.
- 6.3.2** Le personnel non-partisan peut appartenir à un parti politique, mais ne doit ni occuper un poste dans ces partis, ni encore être actif dans des activités partisans.
- 6.3.3** Dans le recrutement et la promotion du personnel, la Commission ne devrait pas discriminer sur la base de l'ethnicité, de religion, de croyance, de genre, de handicap physique, ou d'appartenance à un parti concernant le personnel non-partisan.
- 6.3.4** Le Parlement devrait disposer des ressources adéquates pour recruter le personnel suffisant et adéquatement rémunéré afin de s'acquitter de ses responsabilités.

6.4 *La Fonction du Media*

- 6.4.1** Le parlement doit avoir un établissement de support non-partisan de relations avec le media ayant un personnel dédié. Tel établissement doit être suffisamment et constamment financé par le Parlement et sous contrôle administratif du bureau du secrétaire général.
- 6.4.2** Le Parlement doit avoir un site internet régulièrement mis à jour afin d'améliorer la promotion du partage d'informations et de l'interaction avec les citoyens et le monde extérieur.
- 6.4.3** Les documents parlementaires doivent être produits dans toutes les langues officielles et facilement accessible tant pour les parlementaires, le personnel que pour les citoyens.
- 6.4.4** Les émissions des plénières et la commission des citoyens doivent être permises à améliorer l'accès des citoyens aux travaux parlementaires à l'aide

de multi médias dont l'Internet, les émissions en direct à la télévision et à la radio.

6.4.5 Les journalistes accrédités doivent être autorisés à couvrir les travaux parlementaires indépendamment de leurs opinions politiques.

7. LA FONCTION LEGISLATIVE

La fonction législative est peut-être la fonction la plus basique de tout parlement. Dans certains parlements, cette fonction est exercée avec une déférence excessive à l'exécutif résultant de ce qui est communément appelé « tampon de caoutchouc » parlements. Dans les parlements vibrants, démocratiques, la fonction législative comprend plus d'amendements et d'adoptions de législations proposées par l'exécutif. Les parlementaires peuvent aussi proposer des législations pour débat. C'est cette caractéristique entre autres qui sépare une législature proactive d'une réactive ou tampon caoutchouc. En rapport avec la loi, la tâche la plus importante c'est l'approbation du budget annuel du pays. Peut-être le plus important du travail du parlement est l'approbation du budget annuel du pays. La capacité d'exercer efficacement cette fonction dépend des plusieurs facteurs nécessaires qui exigent un engagement des ressources et aussi la coopération de l'exécutif afin de rendre le parlement capable d'examiner le budget. Enfin, la fonction législative comprend souvent le pouvoir d'amender la constitution. Inutile de dire que l'exercice de ces fonctions sensibles doit être fait dans un contexte participatif, transparent et démocratique.

7.1 Les Généralités

- 7.1.1 L'approbation du parlement est requise pour l'adoption de toutes les lois y compris le budget ainsi que les budgets supplémentaires.
- 7.1.2 Les Décrets ne doivent pas être utilisés pour contourner la fonction législative du parlement. Ils doivent être utilisés que lorsque le Parlement n'est pas en session, sous réserve de ratification par le Parlement.
- 7.1.3 Le parlement doit approuver toutes les subventions, les prêts et les garanties tant domestiques qu'internationaux.
- 7.1.4 Le parlement doit approuver tous les traités, les protocoles et les conventions.
- 7.1.5 Dans des systèmes bicaméraux d'un régime parlementaire du gouvernement (par opposition au régime présidentiel), seule une chambre populairement élue (Assemblée Nationale) doit avoir le pouvoir d'adopter une motion de censure de l'Exécutif.
- 7.1.6 Une chambre dont les membres ne sont pas directement ou indirectement élus ne peut pas indéfiniment nier ou rejeter une loi sur la monnaie.

7.2 La Procédure Législative

- 7.2.1 Dans un parlement bicaméral, il devrait y avoir des rôles clairement définis de chaque chambre dans le processus d'adoption des lois.
- 7.2.2 La principale fonction législative est exercée par la chambre élue directement. Là où existe une deuxième chambre, cette dernière doit avoir un rôle secondaire.
- 7.2.3 Le Parlement doit avoir le pouvoir de passer outre le veto exécutif.
- 7.2.4 Les opportunités doivent être accordées pour la participation du public dans le processus législatif y compris en lui fournissant des informations pertinentes au temps opportun.

- 7.2.5** Les Députés doivent avoir le droit d’initier des lois et de faire des amendements aux lois proposées et en vigueur.
- 7.2.6** Les coûts liés à la rédaction, l’impression et la distribution des projets de loi et des avis légaux doivent être encourus par le parlement. La meilleure pratique est que le parlement ait ses propres rédacteurs légaux.
- 7.2.7** Le Parlement doit donner aux Députés ainsi qu’aux citoyens des préavis suffisants de toutes les réunions y compris de l’ordre du jour.
- 7.2.8** Les Députés doivent être accordés un délai raisonnable pour consulter leurs circonscriptions et toutes autres parties concernées sur des propositions des lois y compris les amendements constitutionnels.
- 7.2.9** Les projets de loi initiés par les parlementaires doivent être régis par la même exigence de préavis que d’autres types des projets de loi.

7.3 Les Pouvoirs Financiers et Budgétaires

- 7.3.1** Le projet du budget national doit être soumis à l’approbation du parlement. Le Parlement doit avoir le pouvoir d’amender le budget avant de l’adopter.
- 7.3.2** Le Parlement doit disposer d’un délai de temps raisonnable pour examiner le projet du budget, aligner les besoins avec les ressources de base, distribuer équitablement les ressources et définir les priorités nationales.
- 7.3.3** Le Parlement doit avoir une commission financière ou budgétaire qui examine le projet du budget annuel (ou estimation) et présenter ainsi son rapport au parlement.
- 7.3.4** Les parlements doivent disposer d’un Bureau Parlementaire du Budget avec un personnel qualifié pour l’assister à l’analyse et le suivi de l’exécution du budget et conseil le parlement au moins trimestriellement.

7.3.5 Seul le parlement doit être habilité à déterminer et approuver le budget du Parlement, et d'approuver aussi les ressources qui doivent être mis à la disposition du Parlement en versements trimestriels ou annuels.

7.4 La Délégation du Pouvoir Législatif

7.4.1 Le Parlement peut déléguer certains de ses pouvoirs législatifs à la branche exécutive. Ces pouvoirs doivent cependant être de nature temporaire, clairement définie et confirmée par le Parlement.

7.4.2 Le Parlement se réserve le droit de retirer n'importe quel pouvoir délégué.

7.5 Les Amendements Constitutionnels

7.5.1 En l'absence d'un référendum national, les amendements constitutionnels requièrent l'approbation de deux tiers de l'ensemble des membres du Parlement.

7.5.2 Tous les amendements proposés à la Constitution doivent être publiés dans le Journal Officiel du gouvernement au moins 30 jours avant le débat en séance plénière.

8. LA FONCTION DE CONTROLE

Pour que le Parlement exerce efficacement sa fonction de supervision, la coopération du pouvoir exécutive est requise. Le contrôle de l'exécutif est souvent mal compris à la fois par les pouvoirs exécutif et législatif. Le contrôle n'est ni un

exercice de recherche de fautes, ni encore destiné à embarrasser le gouvernement. Il vise plutôt à renforcer la responsabilisation par l'examen des politiques du gouvernement, les dépenses et les nominations aux postes publics en vue de renforcer la gouvernance démocratique. La fonction de contrôle va au-delà de la supervision des ministères et départements. Il inclut aussi les organes constitutionnels et l'ensemble des organes de l'Etat. À cet égard, la taille de l'exécutif au parlement ne devrait pas être de nature à réduire le potentiel de contrôle du Parlement.

8.1 Généralités

- 8.1.1** Lorsque la constitution ne fait pas une telle disposition, le Parlement doit adopter une loi pour s'assurer que la taille du Cabinet ne perturbe pas l'équilibre du pouvoir au parlement qui résulterait à une capacité de surveillance parlementaire limitée.
- 8.1.2** Le Parlement doit recevoir et examiner les rapports annuels des activités de tous les organes gouvernementaux indépendants et constitutionnels tels que la Commission des droits de l'homme, le médiateur, le directeur des poursuites publiques et le Protecteur du citoyen entre autres.
- 8.1.3** le Parlement doit avoir de mécanismes suffisants et efficaces d'obtention des informations de l'exécutif et des corps constitués.
- 8.1.4** L'autorité de contrôle du Parlement doit inclure un contrôle significatif des services de sécurité et des entreprises d'État.
- 8.1.5** Le pouvoir Parlementaire de surveillance comprend un contrôle de la conformité aux instruments régionaux et internationaux, des droits humains y compris ceux sur l'égalité des genres et la justice socio-économique.
- 8.1.6** Suite à la déclaration d'état d'urgence, le président doit dans un délai raisonnable rechercher la ratification du parlement.

- 8.1.7** Le Parlement doit adopter une loi pour protéger les informateurs (dénonciateurs) et les témoins qui donnent des informations crédibles concernant des activités frauduleuses ou illégales.
- 8.1.8** Parlement doit disposer de procédures efficaces pour assurer que l'exécutif réponde aux rapports des comités parlementaires et des recommandations dans le fond et en temps opportun

8.2 Les Commissions d'Enquête et d'Approbatation des Nominations

- 8.2.1** Le parlement devrait adopter une loi garantissant le droit du Parlement à mettre sur pieds des commissions d'enquête. Ces commissions devraient avoir le pouvoir de contraindre des fonctionnaires à comparaître et à témoigner sous serment.
- 8.2.2** Parlement doit étudier les propositions de nomination venant de la Présidence pour les institutions publiques indépendantes de la démocratie. l'approbation du Parlement est également requise pour la révocation de ces personnes.

8.3 Le Contrôle Financier et Budgétaire

- 8.3.1** Le parlement veille à ce que les commissions des comptes publics fournissent aux Députés en général et aux partis d'opposition en particulier de véritable occasion de s'impliquer dans le contrôle efficace des dépenses de l'exécutif. À cet égard, le Président de la Commission des comptes publics devrait être de l'opposition.
- 8.3.2** Les commissions des comptes publics doivent avoir l'accès suffisant aux dossiers des comptes ainsi qu'aux documents relatifs de l'exécutif pour

être capable de vérifier véritablement l'exactitude de tels rapports sur les recettes et les dépenses.

- 8.3.3** Il devrait y avoir un Bureau suprême indépendant de l'Auditeur Général qui procède à des audits et fait des rapports au Parlement au temps opportun.

8.4 La Méfiance et la Mise en Accusation

8.4.1 Le parlement doit disposer des mécanismes de destitution ou de la censure des fonctionnaires de l'exécutif (dans les régimes présidentiels) ou d'exprimer la méfiance contre le gouvernement (dans les régimes parlementaires).

8.4.2 Les règles de mise en accusation doivent être d'une manière non partisane.

8.5 Les Relations Parlement – Judiciaire

8.5.1 Le consentement du Parlement doit être requis dans la nomination et la confirmation des juges.

8.5.2 Le Parlement doit confirmer les nominations sur base des recommandations de la commission des services judiciaires.

8.5.3 Il doit également prévoir des mécanismes pour le Parlement de destituer les juges pour les manquements graves.

9 LA FONCTION DE REPRESENTATION

La représentation est l'une des fonctions les plus appréciées du Parlement. Dans les systèmes de circonscription, le lien entre les électeurs et les députés est le ciment

qui lie les électeurs aux institutions politiques. Dans les systèmes de représentation proportionnelle, les électeurs sont étroitement attachés aux partis politiques en tant que véhicules d'une représentation au parlement. Quelle que soit, les membres, les méthodes de travail et l'environnement doivent être renforcés d'une manière qui facilite les mécanismes d'interaction et de rétroaction avec l'électorat.

9.1 La Nature Représentationnelle des Lois

9.1.1 Le nombre de sièges au Parlement et le rapport citoyen - membre doit être de nature à faciliter les relations constitutives, en tenant compte de l'équité, de la communauté des intérêts et des entités géographiques.

9.2 Les Relations avec la Circonscription

Bien que cet article se réfère principalement à base de la circonscription, les systèmes de first-past-the-post, ces critères peuvent être adaptés au contexte local par les pays de représentation proportionnelle.

9.2.1 Parlement doit donner à tous les membres des ressources suffisantes et appropriées pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités dans les circonscriptions.

9.2.2 Le parlement doit aussi bien mettre sur pied des bureaux de circonscription et pourvoir des ressources matérielles, financières et humaines suffisantes afin de rendre efficaces les relations avec la circonscription.

9.2.3 Le personnel du bureau de la circonscription doit être recruté par le parlement avec la participation du Député.

9.2.4 Les bureaux des circonscriptions doivent être organisés et gérés de manière non partisane.

9.3 *La Représentation Internationale*

Les parlements nationaux de la SADC sont membres de plusieurs organisations régionales et internationales telles que le Forum Parlementaire de la SADC, l'Association Parlementaire du Commonwealth et l'Union inter Parlementaire. En outre, les parlements reçoivent également diverses formes d'assistance technique et sont soutenus par des partenaires financiers internationaux tels que le PNUD, entre autres. Les parlements et les membres bénéficient également de leur appartenance à des organisations régionales et internationales et des programmes de formation. Ce droit des membres à s'associer à des organisations de vue similaire est un aspect important du travail en réseau, le renforcement des parlements, la mobilisation des ressources et le perfectionnement professionnel des membres et du personnel.

9.3.1 Sous réserve des orientations nationales générales en politique étrangère, le Parlement devrait avoir le droit de recevoir l'aide au développement pour renforcer l'institution parlementaire. Cela comprend de l'assistance technique et de conseil, de réseautage et de l'échange d'expériences avec le Parlement et d'autres organisations interparlementaires.

9.3.2 Ce type d'assistance, le budget et l'utilisation de ces fonds devraient être déterminés par le Parlement de manière transparente et responsable.

10 LES ELECTIONS ET LES STATUS DES DEPUTES

10.1 *Les Elections Parlementaires*

- 10.1.1 Le parlement devrait adopter toutes les lois nécessaires enfin de mettre en place un organe indépendant de gestion électorale et d'assurer des élections libres, justes et crédibles.
- 10.1.2 Les Députés devraient être élus directement au suffrage universel et égal dans un scrutin libre et à bulletin secret, conformément aux règles et normes régionales pour les élections.
- 10.1.3 Les élections devraient être tenues régulièrement et périodiquement.
- 10.1.4 Les Députés nommés ou désignés ne devraient pas dépasser plus de 5 pourcent de l'ensemble du Parlement.
- 10.1.5 La sélection des Députés pour les sièges et alloués à des groupes spéciaux devrait être basée sur la non-partisannerie.
- 10.1.6 Le Parlement devrait prendre des mesures appropriées pour aider les parlementaires à accroître leurs expertises.

10.2 L'Eligibilité du Candidat

- 10.2.1 Les restrictions sur l'éligibilité du candidat ne devraient pas être basées sur la religion, la croyance, le genre, l'ethnicité, la race, l'état civil ou le handicap physique. Toutefois, les exigences de citoyenneté, d'âge ou de résidence sont permises.
- 10.2.2 Le Parlement devrait adopter des lois afin de déterminer l'éligibilité du candidat
- 10.2.3 Les frais de dépôt de candidature devraient être raisonnables et abordables afin de ne pas exclure indûment des candidats potentiels.
- 10.2.4 Les personnes reconnues coupables de crimes graves ne devraient pas être éligibles à se présenter aux élections.
- 10.2.5 Des mesures d'action affirmative utilisée pour encourager la participation politique des groupes marginalisés, devraient être étroitement libellée à atteindre précisément des objectifs définis et limités.

10.2.6 Les parlements devraient adopter des lois qui obligent les partis politiques à prendre des mesures afin de respecter les dispositions du Protocole de la SADC sur le Genre et le Développement.

10.2.7 Les membres ne sont pas tenus de prêter un serment religieux contre leur conscience pour prendre un siège au Parlement. Les membres peuvent être autorisés à affirmer. Les membres devraient être autorisés à faire une affirmation solennelle. Serments et affirmations devraient être en relation avec la fidélité à la Constitution et l'État et devraient être administrées par le (la) Juge Président(e) ou son (sa) représentant(e).

10.3 L'Incompatibilité de Poste

10.3.1 Le Député ne devrait pas servir simultanément ni dans le judiciaire, ni être un fonctionnaire de l'exécutif, un employé ou un membre du conseil d'administration d'une entreprise de l'Etat. Le Député ne devrait pas servir simultanément ou Commissaire.

10.3.2 Lorsque le Procureur Général est également membre, le Procureur Général devrait être *ex officio*

10.3.3 Le Procureur Général ne devrait pas servir simultanément comme Ministre de la Justice.

10.4 L'Immunité

10.4.1 Les membres jouissent de l'immunité pour tout ce qui est dit au cours des débats parlementaires et dans l'enceinte du Parlement.

10.4.2 Le pouvoir exécutif n'a pas le droit ni le pouvoir de lever l'immunité des membres. Seul le Parlement peut lever le privilège parlementaire et l'immunité d'un membre.

10.4.3 Un ancien membre devrait continuer de bénéficier d'une protection pour toute parole et / ou déclarations survenues pendant son mandat.

10.5 La Tenure, la Rémunération, les Conditions de Service, et les Infrastructures

Afin de mener à bien les fonctions de manière efficace répondre aux attentes de la société, les Députés doivent être des parlementaires à plein temps. À cet égard, leurs émoluments, les modalités et les conditions des services devraient être non seulement conformes à cette attente mais aussi concurrentiels. Cela aura pour effet positif d'attirer les professionnels et autres personnes qualifiées à se présenter pour le Parlement avec le potentiel d'améliorer la qualité de l'influence et la contribution du Parlement à la consolidation démocratique.

10.5.1 Le Parlement devrait fournir aux membres une rémunération équitable et adéquate.

10.5.2 Les salaires et les indemnités des Députés devraient être rendu publics.

10.5.3 Les conditions de travail devrait être les mêmes pour tous les partis, et les différences comme des privilèges spéciaux accordés aux titulaires de certains bureaux doivent être déterminés de manière transparente.

10.5.4 Le Parlement devrait avoir une infrastructure adéquate y compris des bureaux présentables ainsi que d'autres équipements comme les installations de garde d'enfants.

10.5.5 Le Parlement doit être accessible aux personnes vivant avec un handicap.

10.5.6 Toutes les formes de rémunération et d'infrastructure devraient être allouées sur une base non partisane.

10.5.7 Dans les systèmes à base de circonscription, le Parlement devrait établir et maintenir des bureaux de circonscriptions non-partisanes.

10.6 La Démission et le Rappel

10.6.1 Les membres devraient avoir le droit de démissionner du Parlement.

11 LES PARTIES POLITIQUES, LES GROUPES ET GROUPEMENTS DES PARTIS

Dans une démocratie pluraliste, les partis politiques sont des vecteurs importants pour la mobilisation politique et sociale ainsi que la campagne électorale. Les partis politiques mettent ensemble des personnes aux vues similaires dans un groupe homogène guidé par des idéologies, les principes ainsi que les valeurs particuliers. Dans un système parlementaire, les groupes de partis et des caucus donnent pleine expression à la liberté d'association et d'expression politique. Une des fonctions les plus importantes des partis politiques est le développement d'options de politique publique. Dans cette mesure, ils devraient être encouragés et favorisés.

11.1 Le parlement devrait adopter une loi pour régulariser les partis politiques

11.2 Les Députés devraient jouir du droit de liberté et d'association.

11.3 Toute restriction quant à la légalité des partis politiques devrait être strictement définie par la loi et compatibles avec le Pacte International sur les Droits Politiques et Civils relatif aux conventions pertinentes régionales.

11.4 Les Députés devraient avoir le droit de s'associer et former les groupes des partis politiques ou juste un groupement comme les citoyens le font.

11.5 Le Parlement devrait reconnaître le plus grand parti d'opposition comme l'opposition officielle et lui donner la reconnaissance, la rémunération et les installations à son chef.

11.6 Tous les partis devraient avoir la possibilité de participer aux débats.

11.7 Dans les systèmes de base de la circonscription, en cas d'expulsion d'un parti le Député ne devra pas perdre son siège

11.8 Les Députés élus comme indépendants peuvent rester indépendants ou peut travailler avec un parti parlementaire sans perdre son siège.

11.9 Le vote basé sur la conscience pourrait aller contre le parti ne devrait pas être interprété comme constituant d'allégeance.

- 11.10** Les Partis devraient être financés par l'État en proportion du nombre de sièges occupés au parlement.
- 11.11** Les Députés devraient avoir le droit de former des caucus d'intérêt y compris les groupes de femmes, des caucus ethniques et religieux.