



LES CHAMBRES HAUTES DANS LES PARLEMENTS ARABES

**LEURS FONCTIONS PRÉSENTATIVE,
LÉGISLATIVE ET DE CONTRÔLE
ET LEUR RÔLE DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE**

**ÉTUDE COMPARÉE
DU CADRE CONSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE**

**ELIE KHOURY
CONSEILLER EN DÉVELOPPEMENT PARLEMENTAIRE**

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Les opinions et recommandations exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour le développement.

Publication de l'Initiative pour le développement parlementaire dans la région arabe (PNUD- PDIAR) 2011.

L'Initiative pour le développement parlementaire dans la région arabe (PDIAR) est un projet conjoint lancé par le Programme mondial pour le renforcement parlementaire (GPPS) et le Programme pour la gouvernance dans la région arabe (POGAR), tous deux rattachés au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en réponse à la demande croissante sur l'aide parlementaire dans la région arabe. L'Initiative vise à renforcer la gouvernance démocratique en améliorant les capacités et l'image des institutions législatives dans les pays arabes et en soutenant l'action de leurs membres et administrations. (Pour plus d'informations, visiter www.arabparliaments.org)

Table des Matières

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 9 |
| Les chambres hautes dans les parlements arabes: Cadre général de comparaison | |
| Préambule: Aperçu sur le rôle des chambres hautes selon l'expérience parlementaire mondiale | 11 |
| I- Justifications pour la création de chambres hautes | 13 |
| 1- Justifications historiques | 13 |
| 2- Justifications actuelles | 16 |
| 3- Conclusion: Avantages réels du bicamérisme dans le monde actuel | 17 |
| II- Aperçu général sur les chambres hautes dans le monde: une diversité importante | 19 |
| 1- Diversité dans le mode de formation des chambres hautes | 19 |
| 2- Diversité dans le mode de scrutin, le rythme de renouvellement et la base électorale | 20 |
| 3- Diversité des compétences des chambres hautes | 21 |
| Chapitre Premier: Aperçu sur les parlements bicaméraux arabes | 25 |
| I- Vue d'ensemble des parlements arabes | 27 |
| 1- Bicamérisme ou monocamérisme ? | 27 |
| 2- Diversité des modes de scrutin/de désignation | 29 |
| 3- Des modèles disparates de compétences législatives et de contrôle | 30 |
| II- Les parlements bicaméraux arabes | 35 |
| 1- Principales informations sur les chambres hautes | 35 |
| III- Place des chambres hautes au sein de l'organisation constitutionnelle et politisique de l'état | 39 |
| 1- Place du parlement | 39 |

| | |
|--|-----------|
| 2- Place de la chambre haute | 40 |
| Chapitre Deux: La fonction représentative des chambres hautes dans les parlements arabes | 45 |
| I- La reconnaissance constitutionnelle de la qualité représentative des chambres hautes | 47 |
| II- Modes d'élection/de désignation | 49 |
| 1- Représentation des provinces et des divisions géographiques | 49 |
| 2- Représentation des catégories sociales dans les chambres hautes | 50 |
| III- Comparaison de la qualité représentative entre les deux chambres du parlement | 53 |
| Chapitre Trois: La fonction législative des chambres hautes dans les parlements arabes | 57 |
| I- Compétences législatives énoncées dans la constitution | 59 |
| 1- La chambre haute comme l'une des composantes du pouvoir législatif | 59 |
| 2- L'initiative législative selon la constitution | 62 |
| II- Mesures législatives énoncées dans les statuts et règlements intérieurs | 65 |
| 1- Le pouvoir d'amender les projets de lois | 65 |
| 2- Le pouvoir de proposer des lois | 68 |
| 3- Mécanismes d'adoption des lois au sein des chambres hautes | 70 |
| III- Mécanismes procéduraux appliqués par les deux chambres du parlement en matière d'approbation des lois | 73 |
| 1- Transmission prioritaire des projets de lois à l'une des deux chambres | 73 |
| 2- Procédures suivies par les deux chambres du parlement en matière d'approbation des lois | 74 |

| | |
|---|------------|
| IV- Comparaison des compétences législatives des deux chambres du parlement | 78 |
| V- Compétences législatives des chefs d'états | 81 |
| 1- Le droit de demander une seconde lecture de la loi | 81 |
| 2- Le droit de légiférer par décrets-lois | 82 |
| Chapitre Quatre: La fonction de contrôle des chambres hautes dans les parlements arabes | 85 |
| I- Compétences et instruments de contrôle prévus par les constitutions | 87 |
| 1- Les compétences accordées à la séance plénière, aux commissions et aux membres | 87 |
| 2- Les instruments communs aux chambres et les instruments propres à certaines | 91 |
| II- Compétences et instruments prévus aux statuts et règlements intérieurs des chambres hautes | 94 |
| 1- Les compétences de la séance plénière, des commissions et des membres | 94 |
| 2- Instruments de contrôle parlementaire disponibles aux chambres hautes selon les dispositions des règlements intérieurs | 98 |
| 3- Instruments de contrôle parlementaire communs à toutes les chambres et instruments propres à certaines | 99 |
| 4- Conditions d'utilisation des instruments de contrôle parlementaire par les chambres hautes | 100 |
| III- Mécanismes et procédures d'exercice du contrôle parlementaire au sein des chambres hautes arabes | 103 |
| IV- Comparaison des compétences et instruments de contrôle entre les deux chambres du parlement | 107 |
| 1- Comparaison des instruments de contrôle au niveau de chaque parlement: Notes préliminaires | 107 |

| | |
|---|------------|
| 2- Comparaison des instruments au niveau général des parlements | 110 |
| Chapitre Cinq: La fonction relative à l'approbation du budget de l'état et au contrôle de son exécution par les chambres hautes | 113 |
| I- Les compétences financières selon les constitutions | 115 |
| II- Compétences financières selon les statuts et règlements intérieurs | 119 |
| 1- Fonctions des commissions des finances dans les chambres hautes | 119 |
| 2- Compétences des commissions des finances en matière de discussion et d'amendement du projet de budget | 121 |
| 3- Le pouvoir d'approuver le budget en plénière | 124 |
| Chapitre Six: Comparaison de la situation des chambres hautes arabes à celle de certaines de leurs homologues dans le monde (France, Brésil et Afrique du Sud) | 129 |
| I- La fonction représentative des chambres hautes dans le monde | 131 |
| 1- Aperçu de la fonction représentative | 131 |
| 2- Fonction représentative: comparaison entre les chambres hautes arabes et celles de la France, du Brésil et de l'Afrique du Sud | 132 |
| II- La fonction législative des chambres hautes dans le monde | 134 |
| 1- Aperçu général | 134 |
| 2- Fonction législative: comparaison entre les chambres hautes arabes et celles de la France, du Brésil et de l'Afrique du Sud | 135 |
| III- Compétences des chambres hautes en matière d'adoption, de suivi et d'exécution du budget | 139 |
| IV- Compétences des chambres hautes en matière de contrôle parlementaire | 141 |
| 1- La fonction de contrôle dans les chambres hautes en France, au Brésil et en Afrique du Sud | 142 |

| | |
|---|------------|
| 2- Conclusions tirées de l'expérience internationale | 146 |
| 3- Comparaison des expériences arabes et internationales | 147 |
| Chapitre Sept: Conclusions et propositions | 149 |
| I- Principales conclusions de l'étude | 151 |
| II- Rôle des partis politiques, des groupes parlementaires et des associations de la société civile dans le renforcement des fonctions représentative, législative et de contrôle des chambres hautes | 155 |
| III- Propositions pour renforcer les fonctions représentative, législative et de contrôle des chambres hautes | 157 |
| 1- Propositions générales | 157 |
| 2- Propositions détaillées | 158 |
| Sources et références | 162 |

Introduction

Les chambres hautes dans les parlements arabes: Cadre général de comparaison

Dans la droite ligne de son action visant à renforcer le rôle des parlements arabes et à améliorer les capacités de leurs membres et administrations, l'Initiative pour le développement parlementaire dans la région arabe (PDIAR) œuvre pour le lancement et la consolidation de réseaux et groupes de travail parlementaires qui s'attéllent à des questions fondamentales pour la région. L'Initiative cherche également à développer des connaissances dans le domaine du développement parlementaire, notamment en arabe, à travers des études et des projets de recherche ainsi que des bases de données et des outils de travail visant à favoriser le développement de l'action parlementaire.

Parmi ses principales activités ces dernières années, PDIAR a créé, en 2008, un nouveau groupe de travail consacré au renforcement de la fonction de contrôle des parlements arabes. Ce groupe, composé de parlementaires, secrétaires généraux de parlements, et experts arabes et internationaux, a tenu une série d'ateliers de travail visant à mieux comprendre le rôle de contrôle des assemblées représentatives, et à réfléchir sur les moyens à mettre en place pour renforcer la position des parlements arabes face à un appareil exécutif souvent dominant.

Parmi les principales recommandations formulées lors de ce processus, et en vue de compléter les informations recueillies à travers des études comparatives couvrant plus de 14 pays arabes, il a été proposé de mener une étude sur le rôle de contrôle des chambres hautes des parlements arabes (sénats, chambres des conseillers, assemblées et conseils consultatifs) tel qu'il est stipulé dans les constitutions et règlements intérieurs. Il importe de préciser que les

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

chambres hautes sont présentes dans dix pays, à savoir la Jordanie, le Bahreïn, la Tunisie, l'Algérie, le Soudan, le Maroc, la Mauritanie, l'Egypte, le Yémen et le Sultanat d'Oman.

A la lumière de cette proposition, l'Initiative a d'abord élaboré une étude comparative sur le rôle de contrôle des chambres hautes des parlements arabes, puis élargi ce projet aux autres fonctions, notamment les fonctions représentative, législative et financière desdites chambres.

La présente étude, qui vient compléter les études axées sur les premières chambres ou chambres uniques, s'inspire de trois sources principales :

1. Les constitutions des pays et les règlements intérieurs des chambres hautes concernées,
2. Les documents de travail et les rapports de l'atelier régional sur le contrôle parlementaire tenu à Beyrouth les 16- 17 octobre 2009,
3. L'ébauche des principes généraux sur le développement du cadre juridique nécessaire au renforcement du rôle de contrôle des parlements arabes, adoptés par l'atelier de travail régional tenu à Rabat les 18 et 19 juin 2010,
4. Les sites électroniques arabes et internationaux pertinents.

Préambule:

Aperçu sur le rôle des chambres hautes selon l'expérience parlementaire mondiale

Les chambres hautes dans les parlements arabes: Leurs fonctions représentative, législative et de contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Sur les 262 parlements présents dans 187 pays, environ 80¹ sont actuellement bicaméraux. Ce nombre continue d'augmenter partout dans le monde: au début des années soixante-dix, seulement 45 pays avaient un parlement bicaméral ; actuellement, il en existe environ 80. La plus grande partie des citoyens du monde sont concernés par ce système parlementaire qui a été choisi par les pays les plus riches (à l'exception de la Chine et de la Corée du Sud) et qui s'est étendu de manière notable en Afrique à compter du début des années quatre-vingt-dix, quand 15 états ont opté pour la création d'une seconde chambre au sein de leurs parlements.

Historiquement parlant, la deuxième chambre répond à deux besoins: d'abord, celui d'associer l'aristocratie à l'action d'une institution parlementaire fondée sur la démocratie et le vote (Chambre des Lords en Grande Bretagne) et ensuite, celui d'assurer une représentation des composantes régionales (cantons, provinces, états, etc.) au niveau central dans les fédérations (modèle des Etats Unis d'Amérique). Toutefois, ce contexte historique ne suffit pas à lui seul à expliquer la popularité croissante du bicamérisme dans le monde. En effet, 60% des chambres hautes existent dans des pays qui ne sont pas des fédérations. La diversité qui caractérise les chambres hautes traduit la volonté nationale des sociétés de revoir l'organisation des pouvoirs publics à la lumière des spécificités et de la diversité de la vie politique et sociale dans le pays. Qu'est-ce qui justifie alors la création de chambres hautes et qu'en est-il de la diversité qui marque souvent leur formation ?

1. Source: Site du Sénat français
www.senat.fr

I- Justifications pour la création de chambres hautes

1- JUSTIFICATIONS HISTORIQUES:

La création des chambres hautes est justifiée d'un point de vue historique. Certaines justifications sont toujours valables, telles que la représentation des régions dans les fédérations. D'autres, en revanche, ont disparu comme la représentation de l'aristocratie dans l'évolution de la démocratie (Chambre des Lords en Grande Bretagne).

- Le premier modèle existe et est toujours valable. En règle générale, les fédérations sont dotées de parlements bicaméraux. Dans le système fédéral, la chambre haute reflète la multiplicité des composantes formant l'État face à l'individualité des citoyens. En d'autres termes, une chambre unique (le parlement) ne peut pas représenter les individus et les états à la fois dans une fédération. Par conséquent, la mise en place de la chambre haute doit instaurer un lien solide entre les parlementaires et les instances à représenter. La convention qui a donné lieu à l'adoption de la constitution des Etats-Unis en 1788 représente le modèle historique constitutif du bicamérisme dans le système fédéral. Il avait été convenu à l'époque que la chambre des députés représenterait les citoyens américains considérés égaux dans leur unité, leurs droits et leurs obligations, alors que la Chambre haute (ou Sénat) représenterait les états dans la fédération sur la base de leur égalité et ce, dans le souci de préserver les droits des petits états face aux plus grands.

De nombreux pays ont souscrit à ce modèle comme l'Allemagne, le Brésil, l'Ethiopie et l'Afrique du Sud. Les chambres hautes selon ce modèle sont le lieu institutionnel où s'expriment les intérêts des entités géographiques. C'est pour cette raison que la méthode de

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

désignation de leurs membres traduit la force du lien entre les parlementaires et les collectivités locales. En France, les membres du Sénat sont élus au suffrage universel indirect, à savoir par les élus locaux. Dans d'autres pays, les relations sont plus solides entre les parlementaires et les administrations locales comme en Afrique du Sud. Le processus législatif accorde plus de poids à la chambre haute pour les questions ayant directement trait aux collectivités territoriales.

- Le deuxième modèle prévaut dans les états socialement complexes. Les groupes professionnels et sociaux ont milité pour la création d'une deuxième chambre à représentation professionnelle, thèse défendue par Léon Duguit². La deuxième chambre représenterait les groupes professionnels reconnus par la loi. Les pays à composition unitaire estiment nécessaire d'assurer une représentation aux tribus et aux forces traditionnelles par le biais d'une deuxième chambre. 60% des parlements bicaméraux existent dans un État unitaire non fédéral. A quel besoin répond donc ce bicamérisme et quelle en est la légitimité? Si la chambre haute constitue une réplique parfaite du parlement, elle n'aura aucune raison d'être. Quel est donc l'apport du bicamérisme à la démocratie dans le monde actuel?
- La représentation bicamérale a vu le jour dans les États unitaires et égalitaires : elle vise la représentation de la nation mais d'une façon différente de celle assurée par le suffrage universel direct des citoyens. Le modèle parlementaire monocaméral procède de l'hypothèse selon laquelle l'appartenance politique commune des citoyens dépasse toutes les autres appartenances. A l'opposé, les tenants du bicamérisme considèrent que l'une des fonctions essentielles d'un parlement bicaméral consiste à permettre une représentation plus diversifiée des composantes de la société. En d'autres termes, la deuxième chambre assure la participation des composantes de la société dans les institutions démocratiques, ce

2. www.senat.fr

que le parlement monocaméral ne permettrait pas de manière suffisante. Il importe de préciser que les deux chambres représentent, au bout du compte, la même chose : la nation.

Dans les pays unitaires, la souveraineté nationale, selon Carré de Malberg³, est représentée par les citoyens, qui sont égaux entre eux, et elle est indivisible. L'idée de complexité contenue dans le modèle fédéral ne saurait s'appliquer dans ce cas. Dans son analyse du bicamérisme en France, émanation de la constitution de 1875, Carré de Malberg affirme que Sénat et Assemblée nationale partagent une dimension commune. En effet, les deux chambres, même si elles sont élues différemment, doivent revêtir une dimension nationale. Autrement dit, aucune ne peut être élue par des instances jouissant de priviléges particuliers auprès des membres de l'état, mais les deux doivent émaner de la nation entière. Les changements survenus récemment dans les pays unitaires ouvrent de nouvelles perspectives au bicamérisme. Les fondements du bicamérisme dans les pays complexes sont transférés aux pays unitaires où les changements susmentionnés ont révélé l'existence d'un lien entre la deuxième chambre et les collectivités territoriales ainsi que la résorption de l'écart entre le fédéralisme et la décentralisation, ce qui confère une légitimité à la représentation des collectivités territoriales similaire à celle des états fédérés.

Le Sénat français est élu par les collectivités territoriales. Toutefois, sa mission ne consiste pas à défendre ces collectivités car il jouit des mêmes pouvoirs législatifs que la chambre des députés. Certes, le bicamérisme a ses limites dans l'état unitaire: une société qui souhaite assurer une représentation à ses différentes composantes dans la chambre haute peut vite déraper vers le communautarisme.

- Quel est l'intérêt politique tiré de la diversification des modes de représentation de la nation ? Si la structure complexe ne s'applique pas à l'état unitaire, pourquoi représenter la nation via deux

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

chambres dans de tels états? Le monocamérisme est-il réellement insuffisant?

- La création d'une deuxième chambre dans un état unitaire ne relève pas d'un besoin juridique, mais d'une utilité politique. La représentation de la nation par le biais de deux chambres n'est pas nécessaire mais plutôt utile car elle favorise une meilleure représentation de toutes les composantes de la nation. Il n'existe pas un modèle unique et idéal pour représenter la nation; toute représentation reste imparfaite et arbitraire si les techniques choisies reviennent à changer les résultats de la représentation. Toute modification du mode de scrutin (majoritaire, proportionnel ou mixte) ou des limites des circonscriptions électorales entraîne immanquablement un changement au niveau de la majorité.

2- JUSTIFICATIONS ACTUELLES:

Plus que le monocamérisme, le bicamérisme permet de concilier l'acceptation de la représentation et l'efficacité de celle-ci. Il est évident que la représentation de la nation par le biais d'une deuxième chambre avec des méthodes différentes de celles relatives à la désignation de la première chambre offre des possibilités supplémentaires pour l'expression des différentes opinions et tendances dans un pays, lesquelles risquent autrement d'être bridées du fait des modes de représentation propres à la première chambre. Il va de soi que le mode de désignation des membres de la deuxième chambre doit se distinguer de celui adopté pour la première pour ne pas faire perdre sa finalité à cette deuxième chambre. Le désir de représenter la diversité de la nation ne doit pas brandir la menace d'une division de la volonté nationale, ralentir le processus législatif ou compromettre l'efficacité des pouvoirs publics. La volonté exprimée via un parlement bicaméral est celle de la nation unique. Ce point ne prête plus à contestation car il s'est imposé en évidence,

le débat s'intéressant désormais à la lenteur du processus législatif en raison de la coexistence des deux chambres. Les partisans du bicamérisme affirment qu'il est préférable de donner le temps nécessaire à l'adoption des lois au lieu de les formuler à la hâte et de les revoir ultérieurement. Loin d'entraîner l'échec du processus parlementaire dans le système bicaméral, la lenteur du processus législatif révèle la mésentente entre les représentants de la nation autour des questions débattues. Par conséquent, le bicamérisme empêcherait la prise de décisions non désirées par la nation.

3- CONCLUSION: AVANTAGES RÉELS DU BICAMÉRISME DANS LE MONDE ACTUEL

- Les défenseurs du bicamérisme maintiennent que celui-ci ne favorise pas seulement la diversité des points de vue représentés au parlement, mais que cette diversité renforce l'efficacité de la représentation pour plusieurs raisons. Ainsi, le parlement bicaméral promulgue de meilleures lois et en contrôle l'application plus efficacement. Les membres des chambres hautes élus pour des mandats plus longs au suffrage indirect regardent les lois d'un œil différent de celui des députés et ne penchent pas en faveur du gouvernement. L'objectif principal de la loi électorale consiste à produire une majorité capable de former un gouvernement et d'exercer le pouvoir par son truchement. Ce souci est étranger à la chambre haute.
- Les partisans du bicamérisme insistent que celui-ci permet de concilier efficacité et équilibre : les deux chambres s'équilibrivent pour prévenir une montée en puissance de la chambre unique. La deuxième chambre permet la représentation de certaines composantes de la société avec une diversité accrue, ce qui débouche sur une représentation uniforme à l'instar de celle assurée

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

par la chambre des députés. Nous pouvons citer les exemples suivants :

- **La représentation des professions:**

Au Maroc, 2/5 des conseillers sont élus par les chambres professionnelles et les représentants des ouvriers. En Tunisie et en Egypte, les chambres hautes comptent une représentation de catégories professionnelles élues par le peuple (ouvriers, salariés, paysans...).

En Slovénie, le Sénat compte 4 représentants du patronat, 4 représentants des salariés et 4 représentants des travailleurs indépendants.

- **La représentation des élites traditionnelles:**

Dans certains états africains, les sénats comptent des représentants des tribus et des forces traditionnelles qui avaient été exclues de la chambre des députés en dépit de leur influence. C'est notamment le cas du Botswana, du Lesotho et du Zimbabwe, où les 2/3 des sénateurs sont des chefs traditionnels.

- **La représentation des élites politiques et culturelles:**

comme au Bahreïn, en Jordanie et au Sultanat d'Oman, tel que démontré ultérieurement dans l'étude.

- **La représentation des composantes ethniques, linguistiques et religieuses:**

Dans de nombreux pays, les minorités échouent à se faire représenter dans les chambres des députés, ce qui fait souvent des sénats l'institution de compromis pour les représenter (par exemple au Burundi.)

- **La représentation des nationaux expatriés:**

En France, 12 sénateurs représentent les Français résidant à l'étranger contre 6 sénateurs en Italie et 3 en Mauritanie.

II- Aperçu général sur les chambres hautes dans le monde: une diversité importante

1. DIVERSITÉ DANS LE MODE DE FORMATION DES CHAMBRES HAUTES:

Le mode de formation des chambres hautes constitue un critère important permettant de distinguer les deux chambres du parlement. Si le suffrage universel direct semble être la méthode la plus répandue pour la formation des chambres des députés, il n'en existe pas moins des méthodes diverses pour former les chambres hautes, notamment:

- **L'élection (40% des cas):** des chambres hautes élues dans leur totalité au suffrage universel dans le cadre d'un système électoral proportionnel, majoritaire ou mixte (France, Espagne, Japon et Maroc);
- **La méthode mixte (25% des cas):** des chambres hautes qui ne sont pas élues dans leur totalité et qui regroupent, par conséquent, des membres élus et des membres désignés. Cette méthode est d'usage dans 20 pays, dont l'Afghanistan, l'Algérie, la Belgique, l'Egypte, l'Inde, l'Irlande, l'Italie et la Tunisie.
- **La désignation:** Des chambres hautes désignées dans leur totalité comme en Allemagne, au Bahreïn, au Canada, dans la Fédération de Russie, en Jordanie, au Sultanat d'Oman et au Yémen.
- **Les membres désignés d'office:** des chambres hautes regroupant des membres désignés d'office tels que les membres de la famille royale en Belgique et les anciens Chefs d'état en Italie.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

- La nomination : des chambres hautes où la chambre des députés procède à la nomination des membres ; c'est le cas notamment en Belgique où 10 sénateurs sont nommés par la chambre des députés et en Mauritanie où trois membres sont élus pour représenter les Mauritaniens à l'étranger.

2. DIVERSITÉ DANS LE MODE DE SCRUTIN, LE RYTHME DE RENOUVELLEMENT ET LA BASE ELECTORALE:

- **Les modes de scrutin tels que le suffrage direct et le suffrage indirect:** un nombre important de chambres hautes sont élues au suffrage indirect par les élus locaux ou par les représentants des syndicats et des associations professionnelles (France, Maroc...);
- **Le mode de renouvellement:** En général, le mandat des chambres hautes est plus long que celui des chambres des députés et varie entre 4 et 6 ans, voire 9 ans pour certaines. 19 chambres hautes se renouvellent à hauteur de la moitié ou du tiers.
- **La continuité des chambres hautes:** Le gouvernement n'a pas la possibilité de dissoudre la chambre haute, ce qui confère à celle-ci une continuité qui dépasse celle des chambres des députés.
- **La diversité de la base électorale représentée par les chambres hautes:** Les collectivités territoriales élues (France), les ouvriers, le patronat (Maroc et Tunisie).

3. DIVERSITÉ DES COMPÉTENCES DES CHAMBRES HAUTES:

a- Compétences législatives:

• Vue d'ensemble:

- Dans des cas rares, la chambre haute est à vocation consultative et ne participe pas à la formulation des lois, se contentant uniquement d'émettre des avis. C'est le cas en Egypte, au Yémen, au Botswana, en Slovénie et au Sultanat d'Oman. Dans de nombreux cas, cette chambre jouit du droit d'initiative législative et/ou de celui d'amender les projets et propositions de lois et de discuter les textes, ce qui lui octroie un poids important au niveau du processus législatif : France, Belgique, Algérie, Maroc...
- Les 2/3 des chambres hautes ont le droit de proposer des lois (ce droit n'inclut pas le domaine financier qui est du ressort exclusif du gouvernement), alors que 10 chambres n'ont pas le droit de présenter des propositions de lois, comme en Algérie, au Bahreïn, au Botswana, au Lesotho, en Hollande et en Tunisie.
- Sept chambres ont le droit de proposer des lois mais uniquement dans des domaines bien précis, comme en Afrique du Sud, en Belgique, au Brésil, en Indonésie, au Soudan, en Ouzbékistan...
- Certaines chambres doivent réunir un nombre déterminé de membres pouvant présenter des propositions de lois. Les propositions individuelles ne sont pas admises (10 membres au minimum en Jordanie).
- 30% des chambres hautes ont le droit d'amender les lois.
- Sept chambres ne jouissent pas du droit d'amendement de lois, comme en Autriche, en Egypte, au Sultanat d'Oman, en Hollande, au Tadjikistan...

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

- Dans 33% des parlements contemporains, l'approbation de la chambre haute est obligatoire pour l'adoption du texte définitif des lois. Dans d'autres cas, c'est la chambre des députés qui a le dernier mot.

- **Diversité dans les compétences législatives:**

Les compétences législatives varient selon la nature des questions. En Allemagne, l'approbation de la Bundesrat (la chambre haute) est nécessaire pour l'adoption des lois propres aux länders. Il en va de même pour le Soudan et l'Afrique du Sud en ce qui concerne leurs états. Le Sénat belge jouit des mêmes pouvoirs que la chambre des députés et ce, dans quatre domaines : les questions institutionnelles fondamentales, les accords internationaux, les accords de coopération entre le gouvernement fédéral, les collectivités et les régions, ainsi que les lois portant sur l'organisation de l'appareil judiciaire. En France, l'approbation du Sénat est nécessaire en ce qui concerne les lois constitutionnelles et les lois organiques même lorsque la chambre des députés a le dernier mot et ce, au regard de certaines mesures comme le vote à la majorité des deux tiers et les mesures relatives à la commission mixte paritaire (en France et dans de nombreux autres pays). En procédant à une deuxième lecture en profondeur des textes de loi et en examinant la question sous des angles différents de ceux de la chambre des députés, la chambre haute concourt à améliorer l'efficacité du travail parlementaire.

b- Compétences extra-législatives:

Les chambres hautes exercent, seules ou dans des séances conjointes avec les chambres des députés, un large éventail de compétences extra-législatives :

- **Contrôle de l'action gouvernementale:**

La plupart des chambres hautes ont le droit de contrôler l'action gouvernementale à travers leurs commissions permanentes, de poser

des questions orales et écrites et de constituer des commissions d'enquête. Toutefois, ce contrôle ne comprend pas la remise en question de la responsabilité politique du gouvernement, soit le retrait de la confiance au gouvernement, que dans des cas très rares⁴. De nombreux sénats existent dans le cadre de régimes présidentiels ou semi-présidentiels où le gouvernement n'est pas responsable devant le parlement (Etats-Unis d'Amérique, Philippines, Russie). La majorité parlementaire est généralement rattachée au gouvernement et ne lui demande pas de comptes. Le principe du bicamérisme redonne une certaine vigueur au principe de la séparation des pouvoirs au regard de l'indépendance des chambres hautes élues qui échappent ainsi à l'hégémonie du pouvoir exécutif.

• **Amendement de la constitution:**

Les chambres hautes participent au processus d'amendement de la constitution par vote à majorité qualifiée. Elles sont également impliquées dans le contrôle de la constitutionalité des lois et de la désignation de certains juges constitutionnels. En France, par exemple, le président du Sénat nomme trois membres du conseil constitutionnel. En Allemagne et en Espagne, le président du Sénat nomme respectivement la moitié et le tiers des membres de ce conseil. En Italie, les deux chambres réunies désignent le tiers des membres du conseil constitutionnel. Les chambres hautes ont le droit de saisir le conseil constitutionnel (Chili, Colombie, Mauritanie, Gabon, Maroc et Afrique du Sud). L'existence de deux chambres complique l'amendement de la constitution, ce qui représente un facteur de stabilité constitutionnelle.

• **Désignation de certains cadres de l'état:**

Les chambres hautes désignent certains cadres de l'état. La désignation peut être directe ou nécessiter une autorisation préalable. En Bolivie, la chambre haute désigne directement certaines catégories de magistrats. En Espagne, elle propose au roi la

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

désignation de 4/20 des membres du conseil général du pouvoir judiciaire. En Russie, la chambre haute a le droit de désigner directement certains magistrats aux postes les plus élevés. Aux Etats-Unis d'Amérique, le Sénat doit approuver certaines désignations au préalable: ministres, ambassadeurs et hauts fonctionnaires. Il en va de même au Brésil et en Argentine.

c- Compétences judiciaires:

Les chambres hautes sont compétentes, seules ou avec les chambres basses, pour accuser ou juger certains hauts officiels. Elles peuvent également mettre en accusation des membres du pouvoir exécutif avant de les destituer de leurs fonctions (impeachment) aux Etats-Unis, en Russie et au Brésil. En Argentine, le Sénat est compétent pour juger le chef de l'état, son adjoint, les membres du gouvernement et les magistrats du Conseil supérieur de la magistrature. En Bolivie, au Chili, en Colombie et au Kazakhstan, le Sénat a le droit de lever l'immunité du Procureur général et des magistrats du Conseil supérieur de la magistrature.

Chapitre Premier: Aperçu sur les parlements bicaméraux arabes

1

Les parlements arabes peuvent, en matière de bicamérisme, être analysés à travers trois indicateurs:

I. Vue d'ensemble des parlements arabes

1. BICAMÉRISME OU MONOCAMÉRISME?

Les vingt-deux pays arabes regroupent 22 parlements qui ont opté soit pour le bicamérisme soit pour le monocamérisme, et qui diffèrent selon leur mode de formation ou leurs compétences législatives et de contrôle. Une vue d'ensemble révèle:

- 9 parlements à une chambre unique élue dans sa totalité au vote direct à bulletin secret: le Liban*, l'Irak*, la Syrie, le Koweït**, la Palestine (le Conseil législatif), les îles Comores, la Somalie, la Lybie et Djibouti;
- Un parlement à chambre unique dont les membres sont tous nommés par le chef de l'état (le Roi): l'Arabie Saoudite;
- Deux pays avec un parlement à chambre unique dont la moitié des membres sont nommés par le chef de l'état (le Sheikh/l'Emir) et l'autre moitié sont élus: les Emirats Arabes Unis et le Qatar.
- 10 parlements à deux chambres répartis comme suit:
4 parlements où les chambres des députés sont élues dans leur totalité et les chambres hautes⁵ désignées dans leur totalité: la Jordanie, le Bahreïn, le Sultanat d'Oman (Conseil de la choura) et le Yémen***.
3 parlements où les deux chambres sont élues dans leur totalité mais de deux manières différentes (scrutin direct et scrutin indirect): le Maroc, la Mauritanie et le Soudan.

5. Cette désignation comprend le Sénat, la Chambre des conseillers, le Conseil de la choura, le Conseil consultatif, l'Assemblée consultative, le Conseil des provinces et le Conseil de l'Etat.

* L'article 22 de la constitution libanaise prévoit la formation du Sénat lors de l'élection de la chambre des députés sur une base nationale non confessionnelle. Toutefois, ce Sénat n'a toujours pas vu le jour. L'article 48 de la constitution irakienne stipule que le pouvoir législatif fédéral est formé du parlement et du conseil fédéral irakien. Or, ce dernier n'a toujours pas été formé.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

** L'article 80 de la constitution du Koweït considère les ministres non élus au Conseil de la nation comme des membres de ce Conseil de par leurs fonctions.

*** Au Yémen, il existe actuellement un projet d'amendement constitutionnel visant l'élection de la moitié des membres du Conseil de la Choura.

3 parlements où les chambres des députés sont élues dans leur totalité et où la chambre haute est en partie élue et en partie désignée de sorte qu'elle regroupe un pourcentage bien déterminé de membres désignés (le tiers). Le chef de l'état jouit du pouvoir de désignation: la Tunisie, l'Algérie et l'Egypte.

Le tableau suivant détaille la répartition des parlements selon qu'ils soient bicaméraux ou monocaméraux.

Tableau No. 1: Répartition des parlements arabes (monocamérisme – bicamérisme)

| Pays | Parlement monocaméral | | | Parlement bicaméral | | | Chambre basse |
|-------------------------------|-----------------------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------|------------------------|---------------|
| | Elu totalement | Elu partiellement | Désigné totalement | Elue totalement | Désignée totalement | Désignée partiellement | |
| Jordanie | | | | | X | | X |
| Bahreïn | | | | | X | | X |
| Tunisie | | | | | | X | X |
| Algérie | | | | | | X | X |
| Iles Comores | X | | | | | | |
| Djibouti | X | | | | | | |
| Arabie Saoudite | | | X | | | | |
| Soudan | | | | | X | | X |
| Syrie | X | | | | | | |
| Somalie | X | | | | | | |
| Irak | X | | | | | | |
| Sultanat d'Oman | | | | | | X | X |
| Territoire Palestinien Occupé | X | | | | | | |
| Qatar | | X | | | | | |
| Koweït | X | | | | | | |
| Liban | X | | | | | | |
| Lybie | X | | | | | | |
| EAU | | X | | | | | |
| Egypte* | | | | | | X | X |
| Maroc | | | | X | | | X |
| Mauritanie** | | | | X | | | X |
| Yémen | | | | | X | | X |

2. DIVERSITÉ DES MODES DE SCRUTIN/DE DÉSIGNATION:

Les parlements, qu'ils soient totalement ou partiellement élus, le sont par vote à bulletin secret direct ou indirect.

- Les chambres élues totalement par vote à bulletin secret direct existent dans 15 pays arabes: la Jordanie, le Bahreïn, les îles Comores, Djibouti, le Soudan, la Syrie, la Somalie, l'Irak, le Koweït, le Liban, la Lybie, l'Egypte, le Maroc, la Mauritanie et le Yémen. A celles-ci s'ajoutent le Conseil consultatif au Qatar (les deux tiers du conseil) et l'Assemblée consultative d'Egypte (les deux tiers de l'Assemblée).
- Les chambres totalement ou partiellement élues par vote à bulletin secret indirect le sont par les collectivités locales ou par les instances professionnelles. Ces chambres existent dans les pays mentionnés ci-après et sont élues comme suit:
 - Algérie (Conseil de la nation): un collège électoral formé des représentants des provinces et des collectivités locales territoriales.
 - Tunisie (Chambre des conseillers): un collège électoral formé des représentants des conseils régionaux et des conseillers municipaux (1/3) et un collège électoral au niveau national regroupant le patronat, les agriculteurs et les salariés (1/3).
 - Soudan (Conseil des états): un collège électoral regroupant les assemblées des provinces locales.
 - Sultanat d'Oman (Conseil de l'Etat): un collège électoral des régions et provinces.
 - Maroc (Chambre des conseillers): un collège électoral formé des provinces et des associations professionnelles.
 - Mauritanie (Sénat): un collège électoral formé des groupes régionaux de la République.

* L'article 87 de la constitution égyptienne prévoit le droit pour le Président de la République de désigner à l'Assemblée populaire un nombre de membres ne dépassant pas les dix.

** Le Sénat en Mauritanie élit trois membres représentant les Mauritaniens à l'étranger.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

- **La compétence de désignation pour les parlements totalement ou partiellement nommés:** c'est au chef de l'état (Roi, Emir, Cheikh, Président de la République) que revient la charge de nommer les membres. Outre les chambres nommées dans leur totalité (Jordanie- Conseil des notables, Bahreïn- Conseil consultatif, Arabie Saoudite- Conseil de la Choura, Sultanat d'Oman- Conseil de l'Etat, Yémen- Conseil de la Choura), le chef de l'état désigne le tiers des membres des chambres élues partiellement: Le Conseil de la nation (Algérie), l'Assemblée consultative (Egypte et Qatar), la Chambre des conseillers (Tunisie), le Conseil national fédéral (Emirats Arabes Unis, où la moitié et non le tiers est nommée).

3. DES MODÈLES DISPARATES DE COMPÉTENCES LÉGISLATIVES ET DE CONTRÔLE:

Les compétences législatives et de contrôle des parlements arabes divergent de manière notable et comprennent des modèles différents qui varient entre l'absence de toute compétence législative et de contrôle, à savoir un rôle purement consultatif (Sultanat d'Oman) et l'existence universelle de cette compétence dans le cadre des constitutions et règlements intérieurs, soit les deux rôles législatif et de contrôle reconnus dans le monde (Maroc, Jordanie, Liban...). Ces parlements peuvent être classés selon trois modèles:

- **Le modèle des chambres dépourvues de toute compétence législative ou de contrôle:** le rôle de ces chambres se limite à la formulation d'avis, à l'examen et à la présentation de recommandations et de propositions. Il s'agit, en l'occurrence, du Conseil de la Choura et du Conseil de l'Etat au Sultanat d'Oman (l'Assemblée du Sultanat d'Oman), du Conseil de la Choura en Arabie Saoudite et du Conseil de la Choura au Yémen.

L’Assemblée du Sultanat d’Oman émet des recommandations au cours de ses séances conjointes (article 3 des statuts de l’assemblée du Sultanat d’Oman). Le règlement intérieur du Conseil de la Choura en Arabie Saoudite ne fait pas mention des compétences législatives ou de contrôle du Conseil, mais se réfère aux recommandations et à la préparation de rapports. L’article 125 de la constitution du Yémen stipule que le Conseil de la choura émet des avis et prépare des études.⁶

- **Le modèle des chambres à compétences législatives et de contrôle limitées ou restreintes:** c'est le cas du Conseil national fédéral dans les Emirats, du Conseil des provinces au Soudan, de la Chambre des conseillers en Tunisie, du Conseil de la nation en Algérie, de l’Assemblée consultative en Egypte et du Conseil de la Choura au Qatar.
- **Le modèle des assemblées à fonctions législatives étendues:** à l’instar de celles existant dans les démocraties occidentales, cette catégorie regroupe les assemblées représentatives dans les pays suivants: Liban, Koweït, Syrie, Irak, Palestine, Egypte (Assemblée populaire), Maroc (les deux chambres), Mauritanie (l’Assemblée nationale), le Yémen et le Soudan (le Conseil national).

a- Les assemblées dépourvues de toute compétence législative ou de contrôle:

Ces assemblées, entièrement nommées par le chef de l'état qui en désigne également le président, ne jouissent d'aucune compétence parlementaire en ce qui concerne la présentation de propositions de lois, l'adoption ou l'amendement des projets de loi présentés par le gouvernement, ou le contrôle des actions du gouvernement. Ces assemblées ont pour fonction de se prononcer sur les questions qui leur sont soumises par le chef de l'état et de mener des études, même si le Conseil de la Choura au Yémen participe à des réunions

6. Il détient des compétences limitées et précise qu'il exerce lors de réunions conjointes avec la chambre des députés.

conjointes avec la chambre des députés à l'invitation du Président de la République afin de discuter de leurs fonctions communes telles que fixées dans la constitution (article 127), à savoir l'approbation des plans de développement et des traités et conventions de défense, d'alliance, de réconciliation et de paix. En ce qui concerne le suivi et non le contrôle de l'action du gouvernement, l'article 31 des statuts du Conseil de la Choura du Sultanat d'Oman stipule que le Conseil de la choura peut, le cas échéant, demander à un ministre de se prononcer sur des questions relatives aux compétences de son ministère afin de les discuter et d'échanger des avis à leur propos. L'article 15 du règlement intérieur du Conseil de la Choura d'Arabie Saoudite stipule que les membres désireux de prendre la parole pendant la séance doivent présenter une demande écrite dans ce sens. L'article 28 prévoit le droit pour tout membre de se prononcer sur les questions renvoyées aux commissions ou de présenter son avis par écrit au Président du Conseil. Il n'existe aucune mention quant à la promulgation de lois ou au contrôle sur le pouvoir exécutif ; il s'agit plutôt d'émettre des recommandations.

b- Les assemblées à compétences législative et de contrôle limitées ou restreintes:

En Tunisie, les membres de la Chambre des conseillers ne jouissent pas de toutes les compétences législatives (comme le droit de proposer des lois), l'initiative législative revenant à la chambre des députés et au Président de la République (Chapitre 28 de la constitution). De même, les compétences du Conseil des provinces au Soudan sont moins importantes que celles du Conseil national bien que l'autorité législative nationale (le parlement avec ses deux chambres) exerce son activité dans le cadre de séances conjointes entre les deux conseils sous l'égide du Président du Conseil national (article 83). Toutefois, tout membre des deux conseils, de même que le gouvernement, peuvent soumettre un projet de loi. Il en va de même pour le Conseil de la nation en Algérie. En Egypte, il convient

d’obtenir l’approbation de l’Assemblée consultative (article 194) sur les propositions relatives à l’amendement de la constitution, les traités de paix et toutes les conventions impliquant des changements dans le territoire de l’état en l’absence des compétences législatives connues. Aux Emirats Arabes Unis, le Conseil national étudie le projet de loi de finances annuel de la Fédération et n’a pas le droit de retirer la confiance au gouvernement (article 90). En règle générale, les membres de ces conseils (à l’exception du Conseil des provinces au Soudan) sont désignés en partie (1/3 ou plus) par le chef de l’état.

c- Le modèle des assemblées à fonctions législatives semi-équivalentes dans les parlements bicaméraux:

Les constitutions de certains états stipulent que le pouvoir législatif est confié à un parlement formé de deux chambres. C’est le cas de la Jordanie (article 62), de l’Algérie (article 98), du Bahreïn (article 51), du Soudan (article 83), du Maroc (article 36), de la Tunisie (chapitre 18) et de la Mauritanie (article 46), soit 7 parlements jouissant de cette qualité. La constitution égyptienne (article 86) dispose que l’Assemblée populaire jouit du pouvoir de législation. La constitution yéménite (article 62) stipule que la chambre des députés est l’autorité législative de l’état qui se prononce sur les lois et adopte la politique générale de l’état, ainsi que le plan général de développement. Il ressort de ce qui précède qu’il existe 10 parlements bicaméraux dans le monde arabe et que trois de ces parlements ont un rôle purement consultatif, à savoir:

- Le Conseil de l’Etat au Sultanat d’Oman: celui-ci n’exerce aucune compétence législative ou de contrôle.
- L’Assemblée consultative d’Egypte: celle-ci exerce des fonctions législatives très restreintes qui se limitent à l’approbation des propositions relatives à l’amendement de la constitution, des projets de lois complétant la constitution et des traités impliquant des

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

changements au niveau du territoire de l'état. Hormis, cela, son avis (non son approbation) est sollicité pour certaines questions (articles 194 et 195 de la constitution). Pour ce qui est du contrôle, l'article 201 de la constitution stipule que « Le Premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres et les autres membres du gouvernement ne sont pas responsables devant l'Assemblée consultative ». Toutefois, cette Assemblée jouit de vastes pouvoirs en matière de contrôle de la presse et de désignation de ses directeurs.

- Le Conseil de la Choura au Yémen: ce conseil jouit de compétences consultatives telles que la présentation d'études, l'émission d'avis, les services de conseils, la supervision de la presse et le contrôle de l'expérience des collectivités locales. Le seul acte de certification qui lui est demandé est prévu dans l'article 125 de la constitution, à savoir celui de participer avec la chambre des députés à l'approbation, à l'unanimité, des listes de candidats à la présidence de la République et approuver les plans de développement économique et social, les traités et conventions de défense, d'alliance, de réconciliation, de paix et ceux relatifs aux frontières. Ce Conseil n'exerce aucun pouvoir de contrôle.

II- Les parlements bicaméraux arabes

1- PRINCIPALES INFORMATIONS SUR LES CHAMBRES HAUTES:

Le tableau ci-après (Tableau No. 2) contient les informations principales relatives aux parlements bicaméraux arabes. Il en ressort ce qui suit:

- Les dénominations utilisées pour désigner la chambre haute sont diverses : Majlis al Aayan ou Conseil des notables (Jordanie), Majlis al Choura ou Conseil consultatif (Bahreïn et Yémen) ou Assemblée consultative (Egypte), Majlis al Moustacharin ou Chambre des conseillers (Tunisie et Maroc), Majlis al Oumma ou Conseil de la nation (Algérie), Majlis al Wilayat ou Conseil des Provinces (Soudan), Majlis al Dawla ou Conseil de l'Etat (Sultanat d'Oman) et Majlis al Chouyoukh ou Sénat (Mauritanie).
- Les chambres hautes dans le monde arabe sont de création récente. A l'exception du Conseil des notables jordanien qui a vu le jour en 1946 (début de l'indépendance) et de l'Assemblée consultative en Egypte (1980), toutes les autres chambres ont été établies dans les années quatre-vingt-dix et deux mille.
- Les modes de scrutin/de désignation aux chambres hautes sont diverses. Certaines sont désignées dans leur totalité par le chef de l'état comme le Conseil des notables en Jordanie, le Conseil consultatif au Bahreïn, le Conseil de l'Etat au Sultanat d'Oman et le Conseil de la Choura au Yémen. D'autres sont en partie désignées et en partie élues. C'est le cas de la Tunisie, de l'Algérie et de l'Egypte. D'autres encore sont élues dans leur totalité au scrutin indirect (Soudan, Maroc et Mauritanie).

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

- La durée du mandat de la chambre haute varie entre 4 et 9 ans renouvelables tous les deux ou trois ans.
- Le nombre total de membres dans l'ensemble de la chambre haute est inférieur à celui des membres des chambres des députés, exception faite du Conseil consultatif au Bahreïn qui regroupe un nombre de membres équivalent à celui de la chambre des députés. Dans de nombreux cas, ce nombre est proportionnel à celui des membres de la chambre des députés comme en Algérie (moitié), en Tunisie (2/3 des membres de la chambre des députés) et au Yémen (environ 1/3).
- Souvent, les membres désignés aux chambres hautes font partie de l'élite politique, économique, sociale et administrative de l'état: anciens chefs de parlements ou de gouvernements, anciens ministres et députés, anciens ambassadeurs, experts de renom. Quoi qu'il en soit, les constitutions de certains pays mentionnent les catégories concernées par la désignation (Jordanie, Algérie, Bahreïn, Sultanat d'Oman ...), le dernier mot revenant au chef de l'état.
- L'âge des membres des chambres hautes est, en général, plus élevé que celui exigé pour la chambre des députés. Il est de 40 ans (Jordanie, Tunisie, Yémen) ou de 35 ans (Mauritanie, Bahreïn, Egypte).
- La représentation la plus importante dans les chambres hautes revient aux provinces et aux collectivités territoriales (Soudan, Tunisie, Maroc, Algérie et Mauritanie). En Mauritanie, la chambre haute regroupe des représentants des Mauritaniens résidant à l'étranger. Les chambres des conseillers au Maroc et en Tunisie comptent des représentants des chambres professionnelles. L'Assemblée consultative en Egypte regroupe des représentants des paysans et des ouvriers (un tiers des membres au moins).

- Les chambres hautes sont représentées auprès de l'Union interparlementaire, de l'Union interparlementaire arabe et des unions interparlementaires régionales (Conseil Maghrébin de la Choura) et exercent la diplomatie parlementaire avec les parlements arabes et internationaux.
- Les dénominations utilisées pour désigner la chambre haute sont diverses: Majlis al Aayan ou Conseil des notables (Jordanie), Majlis al Choura ou Conseil consultatif (Bahreïn, Egypte et Yémen), Majlis al Moustacharin ou Chambre des conseillers (Tunisie et Maroc), Majlis al Oumma ou Conseil de la nation (Algérie), Majlis al Wilayat ou Conseil des Provinces (Soudan), Majlis al Dawla ou Conseil de l'état (Sultanat d'Oman) et Majlis al Chouyoukh ou Sénat (Mauritanie).

* La désignation se fait par le chef de l'état (Roi, Président, Emir, Sultan...)

** Un amendement constitutionnel a été soumis récemment au Yémen portant sur l'élection – plutôt que la désignation - de la moitié des 111 membres du Conseil de la Choura.

7. Renouvelable tous les trois ans à hauteur de la moitié.
8. Renouvelable tous les trois ans à hauteur de la moitié.
9. Renouvelable tous les trois ans à hauteur de la moitié.
10. Renouvelable tous les trois ans à hauteur du tiers.
11. Renouvelable tous les deux ans à hauteur du tiers.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Tableau No. 2: Les parlements bicaméraux arabes

| Pays | Dénomination de la chambre haute (Arabe) | Dénomination de la chambre haute (français) | Année de constitution | Mode de scrutin/ de désignation* | Durée du mandat | Nombre de membres | Age minimum des membres |
|--------------------------|--|---|-----------------------|--|-----------------|-------------------|-------------------------|
| Jordanie | Majlis al Aayan | Conseil des notables | 1946 | Désigné dans sa totalité | 4 | 55 | 40 ans |
| Bahreïn | Majlis al Choura | Conseil consultatif | 1992 | Désigné dans sa totalité | 4 | 40 | 35 ans |
| Tunisie ⁷ | Majlis al Moustacharin | Chambre des conseillers | 2002 | 2/3 des membres élus au scrutin indirect -1/3 désignés | 6 | 126 | 40 ans |
| Algérie ⁸ | Majlis al Oumma | Conseil de la nation | 1996 | 2/3 des membres élus au scrutin indirect- 1/3 désignés | 6 | 144 | 40 ans |
| Soudan | Majlis al Wilayat | Conseil des Provinces | 2005 | Election au scrutin indirect | 5 | 50 | 21 ans |
| Sultanat d'Oman | Majlis al Dawla | Conseil de l'état | 1997 | Elu dans sa totalité | 4 | 58 | 40 ans |
| Egypte ⁹ | Majlis al Choura | Conseil consultatif | 1980 | 2/3 des membres élus au scrutin direct- 1/3 désignés | 6 | 132 | 35 ans |
| Maroc ¹⁰ | Majlis al Moustacharin | Chambre des conseillers | 1996 | Election au scrutin indirect | 9 | 270 | - |
| Mauritanie ¹¹ | Majlis al Chouyoukh | Majlis al Chouyoukh | 1996 | Election au scrutin indirect | 6 | 56 | 35 ans |
| Yémen** | Majlis al Choura | Conseil consultatif | 1994 | Désigné dans sa totalité | 4 | 111 | 40 ans |

III- Place des chambres hautes au sein de l'organisation constitutionnelle et politique de l'état

1- PLACE DU PARLEMENT:

La place de la chambre haute dans l'organisation constitutionnelle et politique de l'état est liée à celle du parlement au sein de cette organisation. Il ressort des documents de travail présentés lors de l'atelier de travail régional sur le renforcement du rôle de contrôle des parlements arabes¹², lesquels ont porté sur quatorze parlements arabes et sur la place du parlement au sein de l'organisation constitutionnelle et politique, que le parlement occupe une « place modeste » (selon l'étude de Dr. Mohammad MALIKI) dans l'organisation politique des pays objet de l'étude (14 au total) face à l'hégémonie du pouvoir exécutif et, plus particulièrement, de l'institution présidentielle (Président de la République, Roi, Emir). Ces pays appliquent, dans leur grande majorité, un régime présidentiel, royal, hérité ou

semi-présidentiel où le parlement se situe aux échelons inférieurs de l'architecture constitutionnelle de l'état. Partout, le pouvoir exécutif partage l'initiative législative (au cas où elle existerait) avec le parlement et émet, avec lui, des décrets ayant force de loi dans des cas précis. L'environnement politique et culturel dans nombre de ces pays n'est pas propice à l'instauration d'un pouvoir législatif indépendant et démocratique en raison notamment de la domination du parti unique ou du parti au pouvoir et des systèmes électoraux en place. En revanche, ces études ont montré que nombreux parlements jouissent d'une autonomie dans la gestion de leurs affaires qui s'élargit ou se rétrécit selon la nature du système, la dynamique démocratique chez les députés, l'évolution de la vie parlementaire et des partis, les organisations de la société civile (Liban, Koweït...) et l'existence d'une minorité active face à une majorité au pouvoir. A

12. Source: Documents de travail présentés au cours de l'atelier de travail régional tenu à Beyrouth les 16 et 17 octobre 2009 sous le titre « Vers le renforcement du rôle de contrôle des parlements arabes : Développement du cadre juridique ». Confer: www.arabparliaments.org.

la lumière de la position du parlement au sein de l'organisation politique, il est possible d'envisager la place de la chambre haute à travers des indicateurs objectifs qui déterminent l'importance et le poids de celle-ci dans l'organisation politique, soit la place de la chambre haute dans la constitution, ses compétences, sa méthode de formation, son indépendance financière, administrative et sécuritaire, son rôle sur le plan international et sa relation avec les pouvoirs exécutif et judiciaire.

2- PLACE DE LA CHAMBRE HAUTE:

a- Place de la chambre haute en comparaison avec la chambre basse selon la constitution:

Les constitutions des pays concernés par l'étude disposent que le pouvoir législatif est détenu par un parlement formé de deux chambres. Il s'agit, en l'occurrence, de la Jordanie (article 62), de l'Algérie (article 98), du Bahreïn (article 51), du Soudan (article 83), du Maroc (chapitre 33), de la Tunisie (chapitre 18) et de la Mauritanie (article 46). En Egypte (article 86) et au Yémen (article 62), la constitution stipule que la chambre des députés jouit seule, du pouvoir de législation.

Au Yémen, le Conseil de la Choura n'est pas mentionné dans le chapitre de la constitution consacré au pouvoir législatif, mais dans la première section relative à la présidence de la République. La constitution égyptienne mentionne l'Assemblée consultative dans le chapitre 7 (nouvelles dispositions) qui a été ajouté à l'issue du référendum sur l'amendement de la constitution en 1980. L'Assemblée consultative ratifie, avec la chambre des députés, les plans de développement, les traités et les conventions (article 4-e).

A l'exception de l'Egypte, du Yémen et du Sultanat d'Oman où les chambres hautes remplissent un rôle essentiellement consultatif, les

autres chambres hautes jouissent, pour certaines, de pouvoirs similaires à ceux de la première chambre (Bahreïn, Maroc et Mauritanie) pour ce qui est du droit d'initiative législative, de l'adoption du budget général et du retrait de la confiance au gouvernement (Maroc), ou de compétences législatives et de contrôle inexistantes chez les premières chambres (Tunisie, Algérie et Soudan). En Tunisie, la Chambre des conseillers ne détient pas de compétences de contrôle et n'a pas le droit de proposer des lois. Au Soudan, les compétences législatives du Conseil des provinces s'articulent autour de la décentralisation. En Algérie, l'initiative législative est du ressort du Premier ministre et des députés (article 119).

A cette disparité au niveau des compétences s'ajoutent des procédures formelles relatives au traitement réservé aux deux chambres par le pouvoir exécutif.

Certaines constitutions stipulent que le gouvernement transmet les projets de lois à l'une ou l'autre chambre (Mauritanie et Maroc). D'autres disposent que ces projets sont transmis au bureau de la chambre des députés qui les renvoie à son tour, après examen, à la chambre haute (Algérie, Bahreïn et Jordanie). La Mauritanie reconnaît au gouvernement, en cas de contestation issue d'une nouvelle lecture du projet de loi par les deux chambres, le droit de demander à l'Assemblée nationale de trancher sur la question de manière définitive. Certaines constitutions réservent aux présidents de la chambre haute le droit de présider les réunions conjointes entre les deux chambres. Au Bahreïn (Conseil consultatif), tout comme en Jordanie (Conseil des notables), le président préside ces réunions. En Tunisie, le Président de la République prête serment devant les deux chambres réunies dans la chambre des députés sous la direction du président de cette dernière (chapitre quatre).

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Le président de la chambre des députés préside, de même, les réunions conjointes (Soudan, Yémen et Egypte). Il ne fait aucun doute que la désignation totale ou partielle des membres de la chambre et le fait qu'elle ne dispose pas de pouvoirs similaires à ceux de la chambre basse, notamment pour ce qui est des compétences de contrôle, dans leur niveau minimum (questions parlementaires) et maximum (retrait de la confiance), réduisent son poids dans l'organisation politique du pays (Yémen, Egypte, Sultanat d'Oman, Tunisie et Algérie).

b- Autonomie de la chambre haute dans l'organisation de ses affaires internes :

Les constitutions et les règlements intérieurs disposent que les deux chambres émettent des règlements pour régir leur activité (Soudan- article 96, Sultanat d'Oman - article 1, Algérie- article 89, Egypte- articles 228, 234 et 247, Maroc- article 171), préserver l'ordre dans la chambre et ses alentours (Bahreïn- article 95, Jordanie- article 110, Mauritanie- article 85, Maroc-article 91), désigner les fonctionnaires du secrétariat général, et veiller à l'indépendance du budget de la chambre par rapport au pouvoir exécutif (Bahreïn- article 171, Algérie- article 89). En dépit de l'autonomie dont jouissent la plupart des chambres hautes à ce niveau, le pouvoir exécutif s'exerce au sein de ces chambres loin de toute indépendance: Au Bahreïn, le roi désigne le président du Conseil consultatif et désigne son secrétaire général par décret. Il en va de même pour le Conseil de l'Etat du Sultanat d'Oman. Plusieurs statuts des chambres hautes prévoient le droit du Président de la République à émettre des décrets ayant force de loi en accord avec les commissions concernées (Maroc- article 75) ou en dehors des sessions législatives (Algérie, Mauritanie, Jordanie, Soudan et Tunisie). La chambre des députés et la Chambre des conseillers en Tunisie ont le droit de charger le Président de la République, pour une durée limitée et pour un objectif précis, d'émettre des décrets ayant force de loi.

L'indépendance financière est prévue dans les statuts et règlements intérieurs. A cet égard, les articles 138 et suivants du règlement intérieur du Conseil consultatif du Bahreïn stipulent que l'approbation du budget du Conseil se fait au sein de la Commission des affaires financières et économiques et en séance plénière. Le Conseil jouit d'une indépendance financière. L'article 234 des statuts de l'Assemblée consultative en Egypte stipule que "l'Assemblée dispose d'un budget indépendant qui est inscrit, sous la forme d'un chiffre unique, au budget de l'état. L'Assemblée est responsable de ses comptes" (article 239). Le Conseil de la nation en Algérie jouit d'une indépendance financière et administrative (article 89). Il en va de même pour le Conseil des provinces au Soudan (article 96).

De plus, tous les membres des chambres hautes bénéficient d'une immunité parlementaire qui les met à l'abri des poursuites en raison des opinions qu'ils expriment.

c- L'exercice de la diplomatie parlementaire:

Les chambres hautes exercent, à l'instar des chambres basses, des formes multiples de diplomatie parlementaire. En effet, elles peuvent former des groupes d'amitié avec les autres parlements (Maroc- article 195). Les sénateurs élisent des représentants de leurs chambres aux parlements régionaux et semi-régionaux (Mauritanie- article 78, Algérie- article 78). Les présidents de chambres adressent des invitations aux parlements des autres pays (Egypte- article 254). Au Bahreïn, le service inter-parlementaire pour les conférences parlementaires régionales et internationales est commun aux deux chambres (article 8).

En conclusion, malgré les compétences administratives et financières dont jouissent les chambres hautes telles que mentionnées aux paragraphes précédents, il n'en demeure pas moins que, pour des considérations multiples, ces chambres diffèrent d'un pays à l'autre

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

et occupent une place inférieure aux premières (chambres des députés) dans tous les parlements, exception faite du Maroc, de la Mauritanie et du Bahreïn.

d- Compétences des chambres hautes concernant certaines désignations:

Un certain nombre de constitutions et de règlements reconnaissent aux chambres hautes des compétences dans la désignation des magistrats des tribunaux suprêmes ou des hauts fonctionnaires au sein des institutions étatiques. Ces chambres jouent également un rôle au niveau des accusations pénales portées contre les membres du pouvoir exécutif. Parmi ces pouvoirs et rôles, on cite:

- Le pouvoir de désigner les magistrats du tribunal constitutionnel: Soudan (ratification à la majorité des deux tiers de tous les représentants);
- Le pouvoir d'approuver la liste des candidats à la présidence de la république conjointement avec la chambre des députés (Yémen- article 4-e);
- L'exercice par l'Assemblée consultative du droit de propriété sur les établissements médiatiques (Egypte- article 116);
- L'élection des sénateurs membres de la Cour suprême de justice (Mauritanie- article 79);
- La nomination de membres au Conseil constitutionnel (Maroc- article 314); le président de la Chambre des conseillers désigne trois membres de la chambre ou en dehors de celle-ci pour faire partie du conseil constitutionnel;
- Le pouvoir de juger les membres du gouvernement: en Jordanie où le Conseil suprême est présidé par le président du Conseil des notables et regroupe huit membres dont trois font partie du Conseil des notables et sont désignés par ce dernier parmi ses membres, et cinq sont des magistrats siégeant au Haut Tribunal (article 57).

Chapitre Deux: La fonction représentative des chambres hautes dans les parlements arabes

2

Nous avons évoqué au préambule de la présente étude les deux rôles historiques des chambres hautes, à savoir la représentation des états et provinces au sein des fédérations et la représentation de diverses catégories sociales au parlement. Ces deux fonctions sont assurées, dans une large mesure, par les chambres hautes des parlements arabes élus, notamment en ce qui concerne la représentation des états et provinces et celle des syndicats et chambres professionnelles.

I- La reconnaissance constitutionnelle de la qualité représentative des chambres hautes

Les constitutions de huit pays arabes disposent que la chambre haute fait partie du pouvoir législatif de l'état. La constitution de la Jordanie stipule, en son article 62, que le parlement (appelé Conseil de la nation) est formé de deux chambres: la Chambre des députés et le Conseil des notables. La constitution du Bahreïn stipule (article 51) que le Conseil de la nation est formé de deux chambres: la Chambre des députés et le Conseil consultatif. La constitution de la Tunisie dispose (chapitre 18) que le peuple exerce le pouvoir législatif par le biais de la Chambre des députés et de la Chambre des conseillers. La constitution de l'Algérie énonce (article 98) que le pouvoir législatif est exercé par un parlement formé de deux chambres: l'Assemblée populaire nationale et le Conseil de la nation. La constitution du Soudan stipule (article 83) que l'autorité législative nationale est formée de deux chambres: le Conseil national et le Conseil des provinces. Au Maroc, le parlement est formé de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers (chapitre 36). En Mauritanie, le parlement est formé de la Chambre des représentants et du Sénat (Article 46).

Les chambres hautes dans les parlements arabes: Leurs fonctions représentative, législative et de contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Au Sultanat d’Oman, les statuts disposent (article 58) que le Conseil omanais est formé du Conseil de la Choura et du Conseil de l’Etat sans que ce conseil ne jouisse pour autant d’un quelconque pouvoir législatif. En Egypte, la constitution stipule (article 86) que le parlement est composé de l’Assemblée populaire et de l’Assemblée consultative. Enfin, selon la constitution du Yémen (article 62) le pouvoir législatif est composé de la Chambre des députés, qui représente l’autorité législative de l’état, et du Conseil consultatif. Le mode d’élection/de désignation constitue un indicateur essentiel de la qualité représentative de la chambre haute. Les chambres hautes se répartissent selon cet indicateur de la manière suivante:

- 4 chambres hautes désignées dans leur totalité par le chef de l’état: Jordanie, Bahreïn, Sultanat d’Oman et Yémen.
- 3 chambres hautes dont le tiers des membres sont désignés par le chef de l’état: Tunisie, Algérie et Egypte.
- 3 chambres hautes dont tous les membres sont élus: Maroc, Soudan et Mauritanie.

En d’autres termes, la désignation l’emporte sur l’élection dans ces chambres.

Les membres élus représentent soit les provinces et les collectivités territoriales dans un état, soit des instances sociales déterminées. Par conséquent, les membres élus des chambres hautes jouissent d’une qualité représentative certaine au même titre que leurs homologues élus dans les chambres basses.

II- Modes d'élection/de désignation

1. REPRÉSENTATION DES PROVINCES ET DES DIVISIONS GÉOGRAPHIQUES:

Les provinces et divisions géographiques de l'état sont représentées dans nombre de chambres hautes comme suit:

Tunisie: Un membre (ou deux) pour chaque province selon la densité de la population élu(s) parmi les membres élus des collectivités locales (chapitre 19 de la constitution);

Algérie: Les 2/3 des membres du Conseil de la nation sont élus parmi et par les membres des conseils populaires et municipaux et par le Conseil populaire (article 101 de la constitution).

Soudan: Le Conseil des provinces est formé de deux représentants par état élus par le conseil législatif de l'état (article 85 de la constitution).

Maroc: Les 3/5 des membres de la Chambre des conseilleurs sont élus par un collège électoral formé de représentants des collectivités locales (chapitre 38 de la constitution).

Mauritanie: Les membres du Sénat sont élus par les groupements régionaux de la République (article 47).

Les autres chambres hautes ne prennent pas en compte la représentation territoriale: Jordanie, Bahreïn, Sultanat d'Oman, Egypte et Yémen.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

2.REPRÉSENTATION DES CATÉGORIES SOCIALES DANS LES CHAMBRES HAUTES:

a- Les membres élus des chambres hautes:

Les membres élus des chambres hautes représentent des catégories sociales déterminées et sont élus comme suit selon les pays:

Tunisie: 1/3 des membres de la Chambre des conseillers sont élus au niveau national parmi les paysans et les salariés et ce, sur candidature présentée par les organisations professionnelles concernées. Les sièges sont distribués à égalité entre les secteurs concernés (chapitre 19 de la constitution).

Egypte: Les deux tiers des membres de l'Assemblée consultative sont élus au vote direct à bulletin secret à condition que la moitié au moins soient

Maroc: Les 2/5 des membres de la Chambre des conseillers sont élus par des collèges électoraux formés d'élus aux chambres professionnelles ou par un collège électoral au niveau national formé de représentants des salariés (chapitre 38 de la constitution).

Mauritanie: Les membres du Sénat élisent trois représentants des mauritaniens résidant à l'étranger.

b- Les membres désignés des chambres hautes:

Jordanie: Le Conseil des notables regroupe un nombre de membres ne dépassant pas la moitié de celui des membres de la Chambre des députés et désignés parmi les catégories suivantes : les Premiers ministres et ministres actuels et sortants, les anciens ambassadeurs, ministres délégués, présidents de la Chambre des députés, les anciens Présidents de la Cour de Cassation et des Cours d'appel régulières et

religieuses, les officiers à la retraite ayant le grade d'émir, de général ou tout grade supérieur, les anciens députés élus au moins deux fois à leur poste et toute autre personnalité ayant gagné la confiance du peuple pour avoir servi la nation et la patrie (article 63 de la constitution).

Bahreïn: Les membres du Conseil de la Choura sont désignés par décret royal. Ils doivent être détenteurs de la nationalité bahreïnie, avoir au moins 35 ans et de l'expérience ou avoir rendu de nobles services à la nation (article 52 de la constitution).

Tunisie: Le Président de la République désigne le reste des membres de la Chambre des conseillers (1/3) parmi les personnalités et les compétences nationales (article 19 de la constitution).

Algérie: Le Président de la République désigne le tiers (restant) parmi les personnalités et les compétences nationales dans les domaines scientifique, culturel, économique et social.

Sultanat d'Oman: Les membres du Conseil de l'Etat sont nommés parmi les anciens ministres et sous-secrétaires d'état, les anciens ambassadeurs, les anciens grands juges, les officiers haut placés à la retraite, reconnus pour leur compétence et leur expérience, les professeurs universitaires, les dignitaires, les hommes d'affaires et les personnalités qui ont rendu de loyaux services à la patrie, ainsi que toute personne que le Sultan décide de désigner en dehors de ces catégories (article 12 des statuts du Conseil de l'Etat).

Egypte: Le Président de la République désigne le tiers restant sans déterminer de critères particuliers (les deux tiers des membres sont élus) (article 196 de la constitution).

Yémen: Il est créé par décision du Président de la République un Conseil de la Choura formé de personnes chevronnées et de person-

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

nalités sociales afin d’élargir la base de la participation et de bénéficier des compétences et des expériences nationales (article 125 de la constitution).

Les membres nommés sont pour la plupart des anciens cadres haut placés de l'état ou bénéficient des bonnes grâces du Président (ou du roi) qui a le dernier mot en matière de nomination, n'étant pas tenu de respecter un mécanisme de désignation particulier. Les catégories susvisées ne font aucune mention à la représentation des femmes, des minorités ou des couches sociales marginalisées.

III- Comparaison de la qualité représentative des deux chambres du parlement

- 1- Les membres des chambres des députés dans les parlements bicaméraux sont élus au vote direct à bulletin secret par des collèges électoraux regroupant toutes les personnes jouissant du droit de vote. En revanche, les membres des chambres hautes sont désignés dans leur majorité, soit totalement (Jordanie, Bahreïn, Sultanat d'Oman et Yémen), soit partiellement (le tiers en Tunisie, en Algérie et en Egypte). Les membres de trois chambres hautes sont élus dans leur totalité au scrutin indirect (Soudan, Maroc et Mauritanie). Par conséquent, la qualité représentative au sein des chambres des députés est plus globale et plus représentative des citoyens.
- 2- Les membres désignés aux chambres hautes sont choisis par le chef de l'état parmi les compétences et expériences nationales, soit, en pratique, par les catégories sociales supérieures jouissant de la protection de celui-ci.
- 3- Les membres élus aux chambres hautes représentent soit les provinces et les divisions géographiques de l'état seulement comme au Soudan, en Algérie et en Mauritanie¹³, soit les provinces et d'autres catégories sociales: provinces, organisations paysannes et organisations de salariés (Tunisie), provinces, chambres professionnelles et représentants des salariés (Maroc). En Egypte, la moitié des membres élus au moins doivent être des ouvriers et des paysans. En d'autres termes, les membres élus jouissent d'une qualité représentative réelle.
- 4- Les modes de scrutin diffèrent entre les deux chambres. Tous les membres des chambres des députés sont élus au suffrage universel direct et secret au niveau national. Les membres des chambres hautes sont élus selon des modes de scrutin différents: En Egypte, les deux tiers des membres de l'Assemblée consultative sont élus au suffrage universel direct et secret sur

13. Election de trois sématuers pour représenter les Mauraniens à l'étranger.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

base des circonscriptions électorales. Au Soudan, la commission élisant les membres du Conseil des provinces se limite au conseil législatif de chaque état. Les représentants des provinces au Conseil de la nation (Algérie), aux Chambres des conseillers (Tunisie et Maroc) et au Sénat (Mauritanie) sont élus au suffrage indirect par les collectivités locales dans chaque province, alors que les représentants des organisations professionnelles en Tunisie et les représentants des salariés au Maroc sont élus au niveau national.

14. Présence d'un texte constitutionnel avec un parlement bicaméral exerçant le pouvoir législatif.
15. La désignation se fait par le Président de la République
16. Le Sénat (Majlis al Chouyoukh) élit trois membres pour représenter les Mauritiens résidant à l'étranger.

Tableau No. 3: Indicateurs de la fonction représentative des chambres hautes

| Chambre | Présence d'un texte constitutionnel ¹⁴ | Mode de scrutin /de désignation ¹⁵ | Catégories représentées | | Fonction représentative des chambres basses |
|-------------------------------------|---|--|-------------------------|---------------------|---|
| | | | Provinces | Catégories sociales | |
| Jordanie-Conseil notables | X | Entièrement désigné | - | X | Elue dans sa totalité des |
| Bahreïn- Conseil consultatif | X | Entièrement désigné | - | X | Elue dans sa totalité |
| Tunisie- Chambre des conseillers | X | 1/3 des membres désignés et 2/3 élus au scrutin indirect | X | X | Elue dans sa totalité |
| Algérie- Conseil de la nation | X | 1/3 des membres désignés et 2/3 élus au scrutin indirect | X | X | Elue dans sa totalité |
| Soudan- Conseil des provinces | X | Entièrement élu au scrutin indirect | X | - | Elue dans sa totalité |
| Sultanat d'Oman – Conseil de l'Etat | - | Entièrement désigné | - | X | Elue dans sa totalité |
| Egypte- Assemblée consultative | - | 1/3 des membres désignés et 2/3 élus au scrutin indirect | - | X | Elue dans sa totalité (sauf 10 députés nommés par le Président) |
| Maroc- Chambre des conseillers | X | Entièrement élue au scrutin indirect | X | X | Elue dans sa totalité |
| Mauritanie ¹⁶ - Sénat | X | Entièrement élu au scrutin indirect | X | - | Elue dans sa totalité |
| Yémen- Conseil consultatif | - | Entièrement désigné | - | X | Elue dans sa totalité |

Chapitre Trois: La fonction législative des chambres hautes dans les parlements arabes

3

Les constitutions des pays arabes concernés accordent, selon les cas, des pouvoirs législatifs larges aux chambres hautes de leurs parlements (Jordanie, Bahreïn, Tunisie, Algérie, Maroc et Mauritanie), des pouvoirs limités à un domaine donné comme par exemple des compétences législatives décentralisées (Soudan), ou des pouvoirs très faibles (Egypte et Yémen). Dans le cas du Sultanat d’Oman, la constitution n’accorde aucun pouvoir législatif à la chambre haute.

I- Compétences législatives énoncées dans la constitution

1. LA CHAMBRE HAUTE COMME L’UNE DES COMPOSANTES DU POUVOIR LÉGISLATIF:

Les constitutions de sept pays¹⁷ disposent que leurs parlements sont formés de deux chambres et qu’aucune loi ne peut être promulguée si elle n’est pas adoptée par les deux chambres (Jordanie- article 91, Bahreïn- article 70, Tunisie- chapitre 28, Algérie- article 98, Soudan- article 91, Maroc- chapitre 45, Mauritanie- article 56). Ces constitutions déterminent les pouvoirs législatifs de chaque chambre, ainsi que les mesures mises en œuvre par les deux chambres et le rôle du chef de l’état en matière d’approbation des lois:

Jordanie: la constitution reconnaît des pouvoirs et des procédures équivalents aux deux chambres. Une loi ne peut être promulguée si elle n’est pas adoptée par les deux chambres et approuvée par le roi (article 91). Le projet de loi doit être soumis à la Chambre des députés d’abord avant d’être transmis au Conseil des notables.

17. La Jordanie, le Bahreïn, la Tunisie, l’Algérie, le Maroc, la Mauritanie et le Soudan ; les chambres hautes à Oman, en Egypte et au Yémen ne sont pas considérées comme faisant partie du pouvoir législatif.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Bahreïn: une loi ne peut être promulguée si elle n'est pas adoptée par les deux chambres ou par le conseil national et approuvée par le roi (article 70). Les projets de lois sont soumis en premier lieu à la Chambre des députés (article 81).

Tunisie: la Chambre des députés et la Chambre des conseillers exercent toutes les deux le pouvoir législatif (chapitre 28). Les projets de lois dont l'initiative appartient au Président de la République sont soumis à la chambre des députés ou aux deux chambres.

Algérie: le pouvoir législatif est exercé par un parlement formé de deux chambres (article 98). La constitution détermine les domaines concernés par la législation.

Soudan: l'autorité législative nationale exerce les fonctions législatives au niveau national (article 91). La constitution détermine les domaines législatifs reconnus à l'autorité législative nationale, au conseil national et au Conseil des provinces. Les pouvoirs législatifs du Conseil des provinces s'articulent autour de la gouvernance décentralisée et des lois relatives à cette gouvernance.

Maroc: Les lois sont votées par le parlement (chapitre 45). Le premier ministre et les membres du parlement ont le droit de faire des propositions de lois (chapitre 52). Les projets de lois sont déposés au bureau de l'une des deux chambres du parlement (52) et discutés par les commissions concernées successivement. La constitution reconnaît des mesures équivalentes aux deux chambres.

Mauritanie: L'adoption des lois relève des compétences du parlement (article 56). Le gouvernement et les membres du parlement ont le droit d'amender les lois (article 62). Les projets de lois sont soumis à l'une des deux chambres. Ils sont discutés et adoptés par la chambre saisie en premier du texte présenté par le gouvernement. La chambre saisie d'un texte approuvé par l'autre chambre débattra du texte qui lui aura été transmis (article 63).

Par ailleurs, la constitution ne considère pas les chambres hautes au Sultanat d’Oman, en Egypte et au Yémen comme une composante du pouvoir législatif:

Sultanat d’Oman: Le Conseil de l’Etat jouit du pouvoir d’étudier les projets de lois (soit celui d’émettre un avis sur les projets) avant que ne soient appliquées les mesures d’usage, exception faite des lois que l’intérêt public exige de soumettre directement au Sultan (article 18-statuts). Les autres pouvoirs ont trait à l’élaboration d’études et à l’émission d’avis.

Egypte: L’Assemblée populaire détient le pouvoir de législation et adopte la politique générale de l’état ainsi que le budget (article 86). L’Assemblée consultative doit approuver les propositions relatives à l’amendement d’un article ou plus de la constitution, les projets de lois qui complètent la constitution, les conventions de réconciliation et d’alliance et toutes les conventions qui impliquent un changement au niveau du territoire de l’état ou qui se rapportent aux droits de souveraineté (article 194). L’Assemblée consultative se prononce également (article 195) sur le projet du plan général de développement, les projets de lois et les questions d’ordre général qui lui sont transmis par le Président de la République sans que son avis ne soit contraignant.

Yémen: Lors d’une réunion conjointe, le Conseil consultatif et la Chambre des députés (article 125) nomment les candidats au poste de Président de la République et approuvent les plans relatifs au développement économique et social ainsi que les traités et conventions de défense, d’alliance, de réconciliation et de consultation, et des questions que le Président de la République décide de soumettre à cette réunion conjointe. Hormis cela, le Conseil consultatif peut mener des études et fournir des conseils au Président de la République.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Conclusion préliminaire

Analysée d'un point de vue constitutionnel, la fonction législative des chambres hautes permet de formuler les observations suivantes:

1. Les chambres hautes jouissent du droit d'initiative législative: Jordanie, Bahreïn, Maroc, Mauritanie et Soudan (en ce qui concerne les affaires des provinces).
2. L'égalité entre les deux chambres pour ce qui est de la transmission des projets de lois par le gouvernement: Tunisie, Maroc, Mauritanie, et Soudan selon la compétence.
3. Le dépôt des projets de lois à la chambre des députés en premier lieu: Jordanie, Bahreïn et Algérie.
4. Certaines chambres exercent des pouvoirs législatifs restreints qui ne comprennent pas l'approbation des conventions internationales (Tunisie), ou très restreints qui se limitent à l'approbation des conventions relatives au territoire de l'état (Egypte et Yémen).
5. Le Conseil de l'Etat du Sultanat d'Oman n'a aucune compétence législative. Son rôle se limite à la révision des projets de lois en émettant un avis à leur propos sans que cet avis ne soit contraignant pour le pouvoir exécutif.

2. L'INITIATIVE LÉGISLATIVE SELON LA CONSTITUTION:

Les constitutions de cinq pays reconnaissent aux chambres hautes le pouvoir de proposer des lois. Il s'agit de la Jordanie, du Bahreïn, du Soudan, du Maroc et de la Mauritanie. La Tunisie et l'Algérie se sont vu refuser ce droit.

Jordanie: la constitution accorde aux membres du Conseil des notables et de la Chambre des députés le droit de proposer des lois (article 95). La proposition de loi doit porter la signature de dix membres ou plus (articles 95).

Tunisie: les membres de la Chambre des conseillers n'ont pas le droit de proposer des lois. Le droit de présenter «des projets de lois» se limite «au Président de la République et aux membres de la Chambre des députés» (chapitre 28).

Algérie: la constitution (article 19) accorde au chef du gouvernement et aux députés uniquement le droit d'initiative en matière de lois, ce droit étant dénié aux membres du Conseil de la nation.

Soudan: l'initiative législative se limite au domaine de compétences de chaque conseil ou chambre (l'autorité législative nationale dans les deux chambres réunies, le Conseil national et le Conseil des provinces- article 91).

Maroc: Les membres du parlement (Chambre des députés et Chambre des conseillers) ont le droit de proposer des lois (chapitre 32).

Mauritanie: L'initiative législative relève de la compétence du parlement formé de l'Assemblée nationale et du Sénat (article 61).

Les membres des chambres hautes de l'Egypte, du Sultanat d'Oman et du Yémen ne jouissent pas du droit d'initiative législative.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Tableau No. 4: Les indicateurs relatifs à la fonction législative des chambres hautes selon la constitution

| Pays | Exercice du pouvoir législatif | Dépôt des projets de lois à l'une des deux chambres | Dépôt des projets de lois à la chambre des députés en premier lieu | Le droit de proposer des lois (initiative législative) |
|------------------------|--------------------------------|---|--|--|
| Jordanie ¹⁸ | X | - | X | X |
| Bahreïn ¹⁹ | X | - | X | X |
| Tunisie ²⁰ | X | - | X | - |
| Algérie ²¹ | X | - | X | - |
| Soudan ²² | X | X | - | X |
| Sultanat d'Oman | - | - | - | - |
| Egypte | - | - | X | - |
| Maroc | X | X | - | X |
| Mauritanie | X | X | - | X |
| Yémen | - | - | - | - |

Source : Constitutions des pays concernés.

18. Les propositions de lois sont transmises au gouvernement pour être traduites en projets de loi.

19. Les propositions de lois sont transmises au gouvernement pour être traduites en projets de loi.

20. En Tunisie, les projets de lois dont l'initiative émane du Président de la République sont transmis à la chambre des députés ou aux deux chambres, l'approbation se faisant d'abord au niveau de la chambre des députés préalablement à la transmission du texte approuvé à la Chambre des conseillers.

21. En Algérie, les projets de lois sont soumis à la chambre des députés d'abord.

22. Le Conseil des Etats exerce des pouvoirs législatifs selon son domaine de compétences (gouvernance décentralisée).

II- Mesures législatives énoncées dans les statuts et règlements intérieurs

Les statuts et règlements intérieurs des chambres hautes ayant des compétences législatives énoncent le contenu de ces compétences ainsi que les mesures adoptées en vue de leur exécution. L'étude des projets de lois présentés directement par le gouvernement à la chambre haute ou de ceux qui lui sont transmis par la chambre des députés, voire des propositions de lois présentées par les membres à la commission compétente, peut alors débuter. Cette mesure se retrouve dans toutes les chambres hautes.

1. LE POUVOIR D'AMENDER LES PROJETS DE LOIS:

Jordanie: le Conseil des notables peut apporter les amendements qu'il estime nécessaires aux projets de lois qui lui sont transmis par la Chambre des députés (amendements, refus, suppressions, ajouts (articles 19 à 74)). Si le Conseil des notables n'approuve pas un projet de loi tel qu'adopté par la Chambre des députés, le Président le retourne à la Chambre des députés pour révision. C'est le début d'une « navette » entre les deux chambres s'achevant avec la tenue d'une séance conjointe sous la direction du président du Conseil des notables. Le projet est adopté à la majorité des deux tiers des membres présents, sachant qu'en Jordanie, le nombre des membres du Conseil des notables ne dépasse pas la moitié de celui des membres de la Chambre des députés. Le Conseil des notables n'a pas le droit d'amender les traités et conventions mais peut approuver ou refuser le projet, ou reporter son avis à ce propos.

Bahreïn: Le Conseil consultatif (la commission compétente et les

membres du conseil) peut apporter les amendements nécessaires aux projets de lois qui lui sont transmis par le gouvernement (refus, modifications, suppressions ou ajouts (articles 97 et suivants)). Tout membre peut proposer un amendement, un ajout, une suppression ou une division (article 104). Le Conseil ne peut approuver ou refuser un projet de loi qu'après examen de celui-ci par les commissions compétentes (article 113). Le Conseil peut approuver ou refuser les traités et conventions internationaux ou reporter son avis à ce propos, mais il ne peut apporter des amendements aux textes.

Tunisie: La Chambre des conseillers étudie les projets de lois transmis par le Président de la République et ceux approuvés par la Chambre des députés (chapitre 9). Les membres de la Chambre des conseillers adressent leurs amendements et leurs observations par écrit au président de la Chambre qui les transmet à son tour aux commissions compétentes pour étude (chapitre 10). La chambre haute peut amender les projets de lois; à cet effet, le gouvernement met sur pied une commission paritaire mixte regroupant des membres des deux chambres qui se pencheront sur les points litigieux (chapitre 17).

Algérie: Le président du Conseil de la nation transmet aux commissions permanentes tous les textes relevant de leur compétence pour étude et avis (article 32). le Conseil de la nation discute les textes votés par l'Assemblée nationale populaire (article 39) et les membres (du Conseil de la nation) peuvent soumettre leurs observations par écrit (article 63), lesquelles seront transmises par le président du Conseil à la commission compétente. Cette dernière peut émettre des recommandations à la lumière de ses propres observations ainsi que celles formulées par les membres du Conseil de la nation et ce, dans un rapport complémentaire. En cas de divergence avec le projet approuvé par l'Assemblée populaire nationale, on a recours à une commission paritaire (article 40).

Soudan: Les projets de lois sont transmis au Conseil des provinces sous réserve des compétences du Conseil (article 51). Le Conseil peut amender les projets de lois.

Egypte: Tout membre peut proposer les amendements qu'il estime nécessaires. La demande d'amendement est présentée par écrit au président de l'Assemblée consultative qui la transmet à la commission compétente pour examen (articles 74 et suivants). Si l'Assemblée consultative amende un projet de loi, le Président le transmettra à la commission des affaires constitutionnelles et législatives. Ces dispositions s'appliquent aux propositions émises par les membres de l'Assemblée populaire.

Maroc: La Chambre des conseillers peut amender les projets et propositions de lois (article 226). Les projets et propositions de lois sont transmis aux commissions compétentes. Les projets et propositions de loi ne peuvent être discutés ou votés avant leur soumission à la commission compétente (article 222). Seuls les amendements écrits sont recevables (article 235). En cas de désaccord entre les deux chambres du parlement autour de projets ou propositions de lois ou des amendements proposés par l'une des deux chambres, le gouvernement veillera à la tenue d'une réunion de la commission mixte paritaire conformément aux dispositions de l'article 58 de la constitution.

Mauritanie: le gouvernement et le Sénat peuvent proposer des amendements et des sous-amendements aux textes soumis au débat devant le Sénat (article 51). Seuls les amendements formulés par écrit sont recevables. Les amendements ne seront admis que s'ils s'appliquent parfaitement au texte qui en fait l'objet. Les commissions compétentes seront saisies de l'ensemble des projets et propositions relevant de leurs compétences (article 16).

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Yémen: le Conseil de la choura exerce des fonctions législatives limitées et bien déterminées dans le cadre de réunions conjointes avec la Chambre des députés, sous la direction du président de cette chambre.

2. LE POUVOIR DE PROPOSER DES LOIS:

Certaines chambres hautes, de par leurs statuts et règlements intérieurs, ont le droit de présenter des propositions de lois. Certains statuts énoncent les conditions et mécanismes nécessaires à l'exercice de ce droit, alors que d'autres privent les chambres hautes de tout droit de proposer des lois. Voici un aperçu sur les dispositions qui gouvernent l'initiative législative dans les 10 chambres hautes arabes objet de cette étude:

Jordanie: Dix membres ou plus du Conseil des notables peuvent soumettre des propositions de lois. Le président du Conseil des notables transmet chaque proposition à la commission compétente pour étude et recommandations. Si le Conseil des notables décide d'accepter la proposition, il la transmet au gouvernement pour qu'il la formule comme un projet de loi et la présente au Conseil des notables au cours de la même session ou au cours de la session suivante (article 20).

Bahreïn: Les membres du Conseil consultatif peuvent proposer des lois qui seront soumises au président par écrit de la manière la plus précise possible, avec une note explicative énumérant les textes de la constitution liés à la proposition, les principes essentiels sur lesquels elle repose et les objectifs qu'elle vise à réaliser (article 92).

Tunisie: Le Président de la République et les membres de la Chambre des députés peuvent présenter indifféremment des propositions de lois conformément aux dispositions de la constitution (chapitre 28).

Les membres de la Chambre des conseillers, en revanche, n'ont pas le droit de proposer des lois.

Algérie: Le droit d'initiative revient au chef du gouvernement et aux députés conformément à l'article 119 de la constitution. Par conséquent, le Conseil de la nation ne jouit pas du droit d'initiative législative et se contente de discuter le texte voté par l'Assemblée nationale populaire (article 59).

Soudan: Sous réserve de la compétence du Conseil des provinces, le représentant ou une commission quelconque du Conseil peuvent prendre l'initiative de présenter un projet de loi relevant de la compétence du Conseil (article 51). Dans ce cas, le Président saisit la commission compétente du projet afin qu'elle établisse un rapport à son sujet, lequel marquera le coup d'envoi de la procédure appropriée.

Sultanat d'Oman: Le Conseil de l'Etat n'est pas une autorité législative et par suite, ses membres n'ont pas le droit de proposer des lois.

Egypte: Sous réserve de la compétence des commissions spécifiques, chaque commission peut étudier l'une des questions citées dans l'article 194 de la constitution et émettre les propositions qu'elle juge adéquates en la matière. La commission soumet alors son rapport à l'Assemblée consultative (article 63), puis le président de l'Assemblée informe le Président de la République, le président de l'Assemblée populaire et le gouvernement du contenu du rapport et des débats (article 66). En d'autres termes, le droit de proposition revient aux commissions et à l'Assemblée et non pas aux membres à titre individuel.

Maroc: Les membres de la Chambre des conseillers ont le droit de

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

formuler des propositions de lois (article 196). Le Bureau de la Chambre soumet le texte présenté par un membre en tant que proposition de loi qui sera distribuée puis renvoyée à la commission compétente pour examen (article 197). Le conseiller à l'origine de la proposition de loi est alors tenu de présenter le texte soumis (article 200).

Mauritanie: Les membres du Sénat ont la possibilité de soumettre des propositions de lois (article 25). Ces propositions, tout comme les projets de lois, sont renvoyés à la commission compétente pour étude. Les propositions de lois doivent être conformes aux dispositions de la constitution et des lois organiques.

Yémen: Le Conseil de la choura n'a pas le droit de proposer des lois. Sa fonction législative consiste à approuver, de concert avec la Chambre des députés, les plans de développement économique et social, ainsi que les traités et conventions (article 4).

3. MÉCANISMES D'ADOPTION DES LOIS AU SEIN DES CHAMBRES HAUTES:

Les mécanismes utilisés pour l'adoption des lois au sein des chambres hautes se ressemblent dans une large mesure. Le mécanisme en place est identique, qu'il s'agisse d'un projet de loi transmis directement à la chambre ou d'un projet adopté, dans un premier temps, par la chambre des députés, ou d'une proposition de loi soumise par un membre de la chambre. Le mécanisme se résume comme suit:

- Dès réception du projet ou de la proposition de loi, le président de la chambre les transmet à la commission compétente pour examen et élaboration d'un rapport et communique une copie du projet aux membres de la chambre (Jordanie- article 19, Algérie- article 32,

Tunisie- chapitre 12). Si la chambre n'est pas en session, le président de la chambre convoque les commissions compétentes selon leur ordre du jour (Algérie 33).

- La commission entame l'étude du projet/de la proposition et convoque le ministre compétent ou la personne à l'origine de la proposition pour l'entendre.
- La commission peut apporter les amendements qu'elle considère appropriés au projet de loi.
- Un membre de la chambre n'appartenant pas à la commission chargée d'étudier le texte peut demander au président de la chambre ou au président de la commission l'autorisation de participer aux délibérations sans toutefois le droit de voter.
- La commission prépare un rapport sur le projet de loi qu'elle soumet au président de la chambre assorti des documents nécessaires.
- Le président soumet le rapport de la commission à la séance plénière de la chambre.
- Le président fixe la date de la séance au cours de laquelle seront discutés le projet de loi et le rapport de la commission.
- Les articles du projet sont débattus un à un. Le débat débute par la lecture du projet initial et du rapport de la commission compétente avec ce qu'il renferme comme amendements (Bahreïn- article 103).
- Le projet de loi est approuvé (ou rejeté) ou amendé après débat conformément aux dispositions du règlement intérieur de chaque chambre.

Remarque: En cas de rejet ou d'amendement d'un projet de loi adopté par la chambre des députés, la chambre haute retourne le projet à la chambre des députés. Débute alors la phase de règlement des

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

différends entre les deux chambres tel que détaillée ci-après.

Quelques nuances au niveau des mécanismes en vigueur:

- Au Soudan, la première lecture du projet de loi a lieu en séance plénière. Le ministre des affaires parlementaires, le ministre ou le président annoncent le titre du projet. il s'agit là d'une première présentation. Si l'un des représentants souhaite émettre une proposition, celle-ci est transmise à la commission compétente afin qu'elle en apprécie le bien-fondé.
- En Mauritanie, le président annonce, en séance plénière, les projets et propositions de lois qui seront transmis à la commission compétente (article 25).
- Au Maroc, les projets et propositions de lois sont annoncés lors de la première séance plénière et transmis aux commissions (article 196).
- Au Bahreïn, le projet de loi est présenté à la séance plénière avant sa transmission à la commission pour information (article 97).

III- Mécanismes procéduraux appliqués par les deux chambres du parlement en matière d'approbation des lois

1- TRANSMISSION PRIORITAIRE DES PROJETS DE LOIS À L'UNE DES DEUX CHAMBRES :

De nombreuses constitutions stipulent que les projets de lois préparés par le gouvernement sont transmis, dans un premier temps, à la chambre des députés qui se charge de les examiner et de les approuver avant de les renvoyer à la chambre haute qui discute le texte approuvé par la chambre des députés. D'autres constitutions stipulent que les projets de lois sont transmis soit à la chambre des députés soit à la chambre haute.

a- Les parlements bicaméraux où les projets de lois sont transmis prioritairement à la chambre des députés:

- La Jordanie,
- Le Bahreïn,
- L'Algérie.

b- Les parlements bicaméraux où les projets de lois sont transmis aux deux chambres sans distinction:

- Le Soudan (selon les pouvoirs de chaque chambre),
- Le Maroc,
- La Mauritanie (exception faite des projets de lois financiers qui sont transmis en priorité à l'Assemblée nationale),
- La Tunisie (les projets de lois dont l'initiative revient au Président de la République sont soumis à la chambre des

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

députés ou aux deux chambres). Toutefois, l'approbation du texte se fait d'abord au sein de la chambre des députés.

2- PROCÉDURES SUIVIES PAR LES DEUX CHAMBRES DU PARLEMENT EN MATIÈRE D'APPROBATION DES LOIS:

Les constitutions et règlements intérieurs des pays dotés de parlements bicaméraux prévoient les procédures à suivre pour l'approbation des lois par les deux chambres. Ces procédures diffèrent selon la position de chaque chambre par rapport au projet ou à la proposition de loi objet de l'approbation.

a- L'approbation par la chambre haute du texte adopté par la chambre des députés sans amendement, suppression ou ajout. Dans ce cas, le président de la chambre haute soumet le projet de loi au Premier ministre qui le transmet, à son tour, au chef de l'état pour approbation.

b- Le désaccord entre les deux chambres au sujet du texte. En général, les constitutions ont traité ce cas comme suit:

Jordanie: si le Conseil des notables ne consent pas au projet de loi tel qu'approuvé par la chambre des députés, le président est tenu de le renvoyer à la chambre des députés pour réexamen (article 64). Si la chambre des députés approuve le projet de loi tel que transmis par le Conseil des notables, son président le soumet au Premier Ministre qui le transmet à son tour au roi (article 65). Si la chambre des députés rejette le texte proposé par le Conseil des notables, le président le transmet à la commission compétente. Si le Conseil des notables rejette pour la deuxième fois la décision de la chambre des députés telle qu'elle lui a été retournée, une séance réunissant les deux chambres est tenue afin d'examiner les points litigieux. Dans

ce cas, le projet devra être adopté à la majorité des deux tiers des membres présents au cours de la séance conjointe (article 67).

Bahreïn: Si le Conseil consultatif rejette un projet de loi approuvé par la chambre des députés, le président du Conseil le renvoie à la chambre des députés pour réexamen (article 82 de la constitution). Si la chambre des députés approuve le texte adopté par le Conseil consultatif, le président du Conseil soumet le texte au Premier ministre qui le transmet au roi (article 83). Si la chambre des députés rejette l'avis du Conseil consultatif, elle lui renvoie le texte pour un second examen. Si les deux chambres sont en désaccord deux fois autour du projet de loi soumis à examen, le Conseil national se réunit pour examiner les points litigieux puis soumettre sa décision à la majorité des membres présents.

Tunisie: une fois que la Chambre des conseillers a apporté des amendements au texte approuvé par la chambre des députés, elle le transmet au Président de la République et en avise le président de la Chambre des députés. Sur proposition du gouvernement, une commission conjointe paritaire est alors créée et chargée de préparer un texte unifié avec l'approbation du gouvernement. Le président de la Chambre des députés transmet alors le texte final au Président de la République. Si la commission conjointe ne parvient pas à un texte unifié, le président de la chambre des députés transmet le projet de loi tel qu'approuvé par la chambre au Président de la République pour signature. En d'autres termes, le dernier mot revient à la chambre des députés (chapitre 33 de la constitution).

Algérie: en cas de désaccord entre les deux chambres, une commission conjointe paritaire se réunit à la demande du chef du gouvernement pour régler le désaccord. Le gouvernement soumet le texte aux deux chambres. Si le désaccord persiste, le texte est retiré (article 120 de la Constitution).

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Soudan: Un projet de loi approuvé par le Conseil national sera transmis à la commission permanente conjointe entre les deux chambres qui l'examineront et décideront s'il est de nature à influencer les intérêts des états. Si la commission décide que le projet a une influence sur les intérêts des états, il sera transmis au Conseil des provinces. Si ce Conseil apporte des amendements au projet de loi à la majorité des deux tiers des représentants, ou l'approuve en l'état, le projet sera soumis au Président de la République pour approbation et ne sera pas retourné au Conseil national (Constitution- article 5).

Egypte: s'il y a désaccord entre les deux chambres, le président de l'Assemblée populaire soumet la question à la commission conjointe entre les deux chambres afin qu'elle puisse proposer une solution au désaccord. Le texte établi par la commission est alors soumis aux deux chambres. Si aucune des deux chambres n'approuve le texte proposé, la question est soumise aux deux chambres lors d'une réunion conjointe sous la direction du président de l'Assemblée populaire en présence de la majorité des membres des deux chambres au moins. De même, si la commission ne parvient pas à un accord sur un texte unifié, les deux chambres devront approuver, lors d'une réunion conjointe, le texte approuvé par l'une d'elles. Le vote se fait sans débat préalable (Constitution- article 194- 3).

Maroc: Si le désaccord persiste après une double discussion du projet de loi dans les deux chambres (ou une seule discussion si le gouvernement déclare qu'il y a urgence), le gouvernement peut convoquer une commission mixte paritaire qui devra proposer un texte unifié. Le gouvernement peut soumettre le texte proposé par la commission aux deux chambres pour approbation. Si la commission ne parvient pas à proposer un texte unique ou si les deux chambres n'approuvent pas le texte proposé par la commission, le gouvernement peut soumettre à la chambre des députés un projet ou

une proposition de loi auxquels il aura intégré les amendements proposés au cours du débat parlementaire. Dans ce cas, ce texte sera approuvé à la majorité absolue des membres de la chambre (Constitution- Chapitre 58).

Mauritanie: En cas de désaccord entre les deux chambres, le projet peut être transmis, après une seule lecture par les deux chambres, à une commission conjointe chargée d'élaborer un texte unique concernant les dispositions litigieuses. Ce texte est alors soumis aux deux chambres pour approbation et dans ce cas précis, aucun amendement ne sera accepté. Si la commission ne parvient pas à un texte unique ou si les deux chambres n'approuvent pas le texte, le gouvernement pourra, à l'issue d'une nouvelle lecture par les deux chambres, demander à l'Assemblée nationale de trancher définitivement sur la question (Constitution- article 66).

Cette comparaison se limite aux parlements de sept pays, à savoir la Jordanie, le Bahreïn, la Tunisie, l'Algérie, le Soudan, le Maroc et la Mauritanie, et ne comprend pas le Sultanat d'Oman, l'Egypte et le Yémen. En effet, le Conseil de l'Etat du Sultanat d'Oman est un conseil consultatif qui ne jouit d'aucune compétence législative ; l'Assemblée populaire en Egypte détient seule le pouvoir législatif (Constitution- article 86), tout comme la chambre des députés au Yémen (Constitution- article 62). En ce qui concerne les sept parlements retenus pour la comparaison, les deux chambres exercent des compétences législatives relativement égales, parfois déséquilibrées en faveur de la chambre des députés conformément à ce qui suit :

Jordanie: les compétences législatives se valent. Une loi ne peut être promulguée que si elle est adoptée par les deux chambres et approuvée par le roi (Constitution- article 91). Toutefois, les projets de lois sont transmis, en premier, à la chambre des députés. En cas de désaccord entre les deux chambres, celles-ci tiendront une réunion conjointe et la décision commune des deux chambres sera rendue à la majorité des deux tiers des membres présents, ce qui privilégie la chambre des députés, le nombre des membres du Conseil des notables étant la moitié de celui des membres de la Chambre des députés (Constitution- article 63).

Bahreïn: les compétences législatives se valent. Une loi ne peut être promulguée que si elle est adoptée par le Conseil consultatif, la Chambre des députés ou le Conseil national selon les cas et approuvée par le roi (Constitution- article 70). Toutefois, les projets de lois sont déposés d'abord à la chambre des députés. Si le désaccord persiste entre les deux chambres autour d'un texte donné, le Conseil

IV- Comparaison des compétences législatives des deux chambres du parlement

national se réunit pour examiner les points litigieux. La décision du Conseil national est rendue à la majorité des membres présents, sachant que les deux chambres comptent le même nombre de membres.

Tunisie: la constitution confère à la Chambre des députés des compétences législatives qui dépassent celles de la Chambre des conseillers. Le droit de proposer des lois revient au Président de la République et aux membres de la chambre des députés, et les projets de lois émanant du Président de la République sont examinés en priorité (Constitution- chapitre 28). Si la chambre des conseillers n'approuve pas les projets de lois de finances et si ces derniers sont approuvés par la chambre des députés avant le 31 décembre, ils sont soumis au Président de la République pour approbation. La chambre des députés (contrairement à la Chambre des conseillers) approuve les conventions et traités internationaux (Constitution- chapitre 32). En cas de désaccord entre les deux chambres autour d'un texte donné, une commission conjointe paritaire est formée, et une fois ses travaux conclus, le texte est soumis à la chambre des députés qui tranchera définitivement sur la question. Si la commission ne parvient pas à une solution, le président de la chambre des députés transmet le projet de loi approuvé par la chambre au Président de la République pour approbation (Constitution- article 33).

Algérie: comme pour la Tunisie, la Constitution algérienne octroie à l'Assemblée nationale populaire des compétences législatives plus larges que celles octroyées au Conseil de la nation. Le droit d'initiative législative revient au chef du gouvernement et aux députés (Constitution- article 119). Les projets de lois sont transmis en priorité à la chambre des députés puis au Conseil de la nation pour approbation (Constitution- article 120). Le Conseil de la nation discute le texte voté par le Conseil populaire national. En cas de désaccord entre les deux chambres, une commission conjointe paritaire est mise sur pied. Si le désaccord persiste, le texte est retiré.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Soudan: le pouvoir législatif est réparti sur trois chambres: l'autorité législative nationale (les deux conseils réunis), le Conseil national et le Conseil des provinces. Ces trois instances sont dotées de pouvoirs législatifs clairement définis par la constitution. La constitution accorde au Conseil national des pouvoirs beaucoup plus larges que ceux du Conseil des provinces. Les compétences de ce dernier s'articulent autour de la décentralisation et des affaires propres aux états et il jouit, dans ce cadre, de pouvoirs décisifs.

Maroc: les compétences législatives des deux chambres se valent. Le premier ministre et les membres du parlement jouissent, à égalité, du droit de proposer des lois. Les projets de lois sont déposés au bureau de l'une des deux chambres (Constitution- article 52), et les deux chambres délibèrent successivement le sujet de chaque projet ou proposition de loi jusqu'à ce qu'elles parviennent à un accord sur un texte unique (Constitution- chapitre 58). S'il y a un désaccord continu entre les deux chambres, le gouvernement présente la dernière version du texte à la chambre des députés qui sera approuvée à la majorité absolue des membres.

Mauritanie: les compétences législatives des deux chambres se valent. L'approbation de la loi relève des compétences du parlement (Constitution- article 56), alors que l'initiative législative revient au gouvernement et aux membres du parlement (Constitution- article 61). Les projets de lois sont transmis à l'une ou l'autre chambre, exception faite des lois de finance qui sont transmises, en premier, à l'Assemblée nationale. Les membres du parlement ont le droit d'introduire des amendements aux textes. S'il y a un désaccord entre les deux chambres autour d'un texte donné et si la commission conjointe ne parvient pas à proposer un texte commun, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de trancher définitivement sur la question (Constitution- article 66).

V- Compétences législatives des chefs d'états

Outre le droit d'initiative législative reconnu au chef de l'état et au gouvernement, les deux parties exercent des pouvoirs législatifs par le biais de décrets-lois dans des cas précis. Les constitutions accordent également aux chefs d'états le droit de demander une seconde lecture de la loi au parlement, auquel cas la loi sera revotée à la majorité qualifiée. Cette pratique existe dans de nombreux parlements bicaméraux selon le schéma suivant:

1- LE DROIT DE DEMANDER UNE SECONDE LECTURE DE LA LOI:

Jordanie: si le roi ne souhaite pas qu'une loi soit adoptée, il dispose de six mois pour la renvoyer au parlement sans approbation. Si la chambre des députés et le Conseil des notables approuvent la loi une seconde fois avec l'aval des deux tiers des membres des deux chambres, cette loi sera alors promulguée (Constitution- article 93).

Bahreïn: La loi est considérée approuvée et sera promulguée par le roi lorsque six mois se seront écoulés depuis sa date de soumission au roi sans renvoi aux deux chambres pour seconde lecture. Si le roi renvoie la loi aux deux chambres durant cette période, elle sera rediscutée par le parlement et adoptée à la majorité des deux tiers (Constitution- article 35).

Algérie: le Président de la République peut demander une seconde lecture de la loi qui sera votée dans un délai de trente jours. Dans ce cas, la loi est adoptée à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale populaire (article 127).

Soudan: si le Président de la République retourne le projet de loi à

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

l’Autorité législative nationale dans un délai de trente jours, celle-ci devra l’approuver à la majorité des deux tiers des membres et représentants des deux chambres suite à quoi la loi entrera en vigueur (article 108).

Egypte: si le Président de la République s’oppose à un projet de loi approuvé par l’Assemblée populaire, il devra le lui retourner dans un délai de trente jours. Si l’Assemblée populaire approuve le projet à la majorité des deux tiers, il sera considéré comme une loi et sera promulgué.

Maroc: Dans le cas où le roi s’oppose à un texte de loi, il peut retourner la loi au parlement pour une nouvelle lecture. Si la loi approuvée après la deuxième lecture par les deux chambres à la majorité des deux tiers des membres, le roi devra sonder le peuple par référendum (chapitre 69).

Mauritanie: le Président de la République peut, dans un délai de trente jours, retourner le projet ou la proposition de loi pour une seconde lecture. Si l’Assemblée nationale l’approuve à la majorité de ses membres, le Président promulgue alors la loi (article 70).

Yémen: le Président de la République peut demander le réexamen de tout projet de loi approuvé par la chambre des députés et le retourner dans les trente jours qui suivent la date à laquelle il lui a été soumis. Si la chambre approuve le projet une seconde fois à la majorité de ses membres, le Président promulgue alors la loi dans un délai de deux semaines (article 112).

2- LE DROIT DE LÉGIFÉRER PAR DÉCRETS-LOIS:

Jordanie: Lorsque le Conseil des notables est dissous ou s’il n’est pas en session, le Conseil des ministres élabore, avec l’approbation du

roi, des lois provisoires sur des questions nécessitant des mesures urgentes, sous réserve de leur soumission au Conseil des notables lors de sa première réunion. Le Conseil des notables peut alors approuver ces lois, les amender ou les rejeter, à condition que cela n'affecte pas les contrats et les droits acquis.

Bahreïn: Si dans l'intervalle séparant deux sessions parlementaires ou pendant la période de dissolution de la chambre des députés, un événement survient, et exige l'adoption rapide de mesures ayant force de lois, le roi peut émettre des décrets ayant force de lois. Ces décrets doivent être présentés au parlement dans le mois qui suit leur promulgation si le parlement est en session ou dans un délai d'un mois après la première réunion (article 38). Si ces décrets ne sont pas présentés pendant les délais susmentionnés ou si le parlement refuse de les adopter, ils perdent alors leur valeur.

Tunisie: la Chambre des députés et la Chambre des conseillers délèguent au Président de la République, pour une durée déterminée et à des fins précises, le pouvoir de promulguer des décrets qui seront soumis, selon les cas, à la Chambre des députés ou aux deux chambres après l'expiration de la durée susmentionnée (Constitution-chapitre 28). Le Président de la République peut prendre, pendant les vacances parlementaires, des décrets qui sont soumis, selon les cas, à la chambre des députés ou aux deux chambres (chapitre 31).

Algérie: Le Président de la République peut légiférer par le biais de décrets en cas de vacances de l'Assemblée nationale populaire ou entre deux sessions parlementaires. Le Président soumet les textes élaborés à chacune des chambres du parlement au cours de sa première session pour approbation. Il est considéré nul et non avenu tout décret non approuvé par le parlement. Le Président de la République peut également légiférer en émettant des décrets dans le cas exceptionnel prévu à l'article 93 de la constitution. Les décrets sont adoptés en Conseil des ministres (Constitution- article 124).

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Soudan: le président de la République peut, lorsque l'autorité législative nationale n'est pas en session, et s'il y a urgence, émettre un décret temporaire ayant force de loi qui sera soumis à celle-ci dès qu'elle entre en session. Si l'une des deux chambres rejette ce décret ou s'il n'est pas approuvé lors de la session parlementaire, il sera considéré nul sans effet rétroactif (Constitution- article 109).

Egypte: le président de la République peut, en cas d'urgence et dans des circonstances exceptionnelles, émettre sur délégation de l'Assemblée populaire, à la majorité des deux tiers de ses membres, des décisions ayant force de loi. Ces décisions devront être soumises à l'Assemblée populaire lors de sa première session après l'expiration de la délégation. Si ces décisions ne sont pas approuvées par l'assemblée, elles perdront leur force de loi (article 108).

Maroc: le gouvernement peut prendre, à un moment donné et à des fins précises, en vertu de décrets, des mesures relevant de la loi. Ces décrets entreront en vigueur de par leur simple publication et seront soumis au parlement (Constitution- chapitre 45). Le gouvernement peut également émettre, dans l'intervalle séparant deux sessions et en accord avec les commissions concernées dans les deux chambres, des décrets-lois qui seront présentés lors de la session ordinaire suivante du parlement (Constitution- article 55).

Mauritanie: Le gouvernement peut, après avoir obtenu l'approbation du Président de la République, demander au parlement l'autorisation d'émettre un décret-loi permettant l'application de mesures législatives. Ces décrets-lois sont pris en Conseil des ministres et requièrent l'approbation du Président de la République qui doit les signer, et elles entrent en vigueur dès leur publication. Toutefois, ces décrets-lois seront considérés nuls et non avenus si le parlement ne reçoit pas le projet de loi d'approbation avant la date fixée par la loi d'habilitation (Constitution- article 60).

Chapitre Quatre: La fonction de contrôle des chambres hautes dans les parlements arabes

4

I- Compétences et instruments de contrôle prévus par les constitutions

1. LES COMPÉTENCES ACCORDÉES À LA SÉANCE PLÉNIÈRE, AUX COMMISSIONS ET AUX MEMBRES:

Les constitutions de certains pays prévoient un nombre de compétences et d'instruments de contrôle permettant au parlement de contrôler les actions du pouvoir exécutif, dont des compétences et instruments revenant aux chambres hautes des parlements concernés. Ces chambres peuvent être classées selon trois modèles sous l'angle du contrôle parlementaire :

a- Premier modèle:

Il s'agit des chambres hautes qui jouissent d'une compétence de contrôle très restreinte sur les actions du pouvoir exécutif. Ce modèle comprend quatre chambres, à savoir : le Conseil de l'Etat du Sultanat d'Oman, le Conseil consultatif au Yémen, l'Assemblée consultative en Egypte et la Chambre des conseillers en Tunisie. Le rôle de ces chambres consiste, en matière de contrôle, à exprimer un avis, émettre des propositions et des recommandations (à caractère non contraignant), à demander des informations aux administrations publiques, voire à convoquer les ministres pour un «échange d'opinion ». Ces chambres constituent, en leur sein, des commissions permanentes et des sous-commissions à des fins d'examen, de consultation et de formulation de recommandations. Ces chambres (l'Assemblée consultative en Egypte par exemple) peuvent entendre le premier ministre et les ministres, à la demande de ces derniers, sans aucun effet de contrôle. Au Sultanat d'Oman, la constitution évoque la création d'un Conseil de l'Etat, sans en prévoir les compétences (Constitution- Chapitre V, article 58). Au Yémen, la création du Conseil de la choura relève de la présidence

de la République et non du pouvoir législatif. L'article 125 de la constitution prévoit la création d'un Conseil de la choura doté de fonctions consultatives et de certaines fonctions à caractère législatif exercées uniquement au cours de réunions conjointes avec la chambre des députés. Ces fonctions ne revêtent pas un caractère de contrôle. L'article 62 de la constitution dispose que «la chambre des députés représente le pouvoir législatif de l'état». En Egypte, l'article 86 de la constitution énonce que «le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée populaire qui contrôle, de même, l'action de l'exécutif.» La Section Sept- Chapitre Premier- Articles 194 et suivants énoncent les fonctions de l'Assemblée consultative qui ne comprennent aucun pouvoir de contrôle. L'article 201 affirme que «le Premier ministre et les ministres ne sont pas responsables devant l'Assemblée consultative.» En Tunisie, la Section Deux de la constitution relative au pouvoir législatif ne prévoit aucune compétence de contrôle en faveur de la Chambre des conseillers qui se cantonne à un rôle législatif exercé selon des mécanismes et des conditions précis et restreints.

b- Deuxième modèle:

Ce modèle comprend les chambres hautes auxquelles la constitution confère le droit de renseignement auprès des ministres sans pour autant remettre en question la responsabilité politique du gouvernement. Ces chambres hautes sont au nombre de cinq et couvrent le Conseil des notables en Jordanie, le Conseil des provinces au Soudan, le Sénat en Mauritanie, le Conseil consultatif au Bahreïn et le Conseil de la nation en Algérie. Ce modèle est, de loin, plus évolué que le premier car il comprend une large panoplie d'instruments de contrôle. Toutefois, les compétences et les instruments de contrôle concernés diffèrent d'une chambre à l'autre tel que détaillé ci-après:

- Le Conseil des notables en Jordanie: La constitution de la Jordanie reconnaît à tout membre du Conseil des notables le droit d'adresser des questions et de demander des renseignements aux ministres au

sujet des affaires publiques (article 96). Le Conseil des notables participe également aux procès contre les ministres.

- Le Conseil des provinces au Soudan: La constitution du Soudan autorise tout ministre local à présenter un exposé devant le Conseil des provinces (articles 102- 104). La constitution permet également aux membres du Conseil, dans les limites des compétences qui leur sont dévolues, de poser des questions à un ministre local ou de demander à un ministre local de présenter, à titre personnel, un exposé sur un sujet donné (demande d'information), et plus particulièrement, en ce qui concerne l'application efficace de la décentralisation et de la délégation de pouvoirs (article 91- 4).

- Le Sénat en Mauritanie: La constitution reconnaît au Sénat la compétence d'approuver les lois de finances et de contrôler l'exécution du budget de l'état et des budgets annexes (article 68). L'article 69 prévoit également de consacrer une séance par jour et selon les priorités, aux questions des membres du parlement (des deux chambres) et aux réponses du gouvernement. Le gouvernement s'engage également à fournir au parlement toutes les précisions qui lui sont demandées au sujet de son fonctionnement et de son activité (article 72). La responsabilité politique du gouvernement est soulevée devant l'Assemblée nationale (article 74). Toutefois, l'article 75 prévoit le droit pour le Premier ministre de demander au Sénat d'approuver un communiqué politique général. Le Sénat a le droit de créer des commissions d'enquête (amendement récent de 2008).

- Le Conseil consultatif au Bahreïn: L'article 91 de la constitution prévoit le droit pour les membres du Conseil consultatif ou de la chambre des députés d'adresser des questions par écrit aux ministres pour s'enquérir au sujet de questions relevant de leur compétence. L'article 93 autorise le Conseil consultatif et la Chambre des députés à convoquer le ministre compétent aux débats portant sur des questions touchant à son ministère. Ce même article autorise également le ministre à assister aux réunions du Conseil consultatif.

Les chambres hautes dans les parlements arabes: Leurs fonctions représentative, législative et de contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

L'article 66 considère chaque ministre responsable devant la Chambre des députés des actions de son ministère (et non devant le Conseil consultatif). Toutefois, le Conseil consultatif participe, dans le cadre d'une réunion conjointe avec la Chambre des députés (article 67), au vote sur l'impossibilité de collaborer avec le Premier ministre «selon un mécanisme complexe pour prendre une décision définitive au sujet de la remise en question de la responsabilité politique du Premier ministre.» Ce droit a probablement été accordé pour garantir un meilleur équilibre entre la Chambre des députés et le Conseil consultatif dans l'intérêt du pouvoir exécutif.

- **Le Conseil de la nation en Algérie:** La constitution (article 130) stipule que «le parlement peut ouvrir le débat sur la politique étrangère à la demande du Président de la République ou du président de l'une des deux chambres. Ce débat peut se couronner, le cas échéant, par des conclusions publiées par le parlement, réuni dans ses deux chambres, et communiquées au Président de la République.» Les deux chambres approuvent les conventions et traités (article 131). La constitution accorde au Conseil de la nation –de même qu'à l'Assemblée nationale populaire– le droit d'interpeler le gouvernement (article 133), de poser des questions écrites ou orales et de lancer des débats à leur sujet (article 134), et de constituer des commissions d'enquête (article 161). L'Assemblée nationale populaire est seule habilitée à mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement (article 135).

c- Troisième modèle:

Ce modèle constitue un saut qualitatif par rapport aux deux modèles précédents en matière de prérogatives de contrôle, et se limite à la Chambre des conseillers du Maroc.

- **La Chambre des conseillers au Maroc:** Le chapitre quarante-deux de la constitution prévoit le droit pour les ministres d'assister aux réunions des deux chambres (des députés et des conseillers) et à celles de leurs commissions respectives. Les ministres peuvent se

faire représenter par des délégués qu'ils désigneront à cette fin. Des commissions d'enquête peuvent également être créées. Le chapitre cinquante-six prévoit de consacrer « une séance par semaine, selon les priorités, aux questions des membres du parlement et aux réponses du gouvernement. » Le chapitre soixante-dix-sept accorde à la chambre des conseillers le droit de présenter une motion de censure et une motion d'avertissement pour mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement.

La constitution du Maroc énonce des conditions difficiles pour la mise en œuvre de ces deux instruments, rarement à la disposition des chambres hautes à travers le monde. Mhammed Malki, dans une étude²³ sur la fonction de contrôle comparant plusieurs pays arabes nord-africains, relève que «dans le cas du Maroc, on constate qu'il est totalement impossible d'utiliser ces outils de contrôle. C'est pourquoi on peut affirmer en toute certitude que les dispositions prévues au chapitre soixante-dix-sept ci-dessus sont pratiquement sans effet.» Toutefois, cette chambre jouit, quoique théoriquement – mais du moins constitutionnellement – du droit de mettre la responsabilité politique du gouvernement en cause. La chambre des Conseillers peut également porter des accusations pénales contre les membres du gouvernement (chapitre 89).

2. LES INSTRUMENTS COMMUNS AUX CHAMBRES ET LES INSTRUMENTS PROPRES À CERTAINES:

23. Le cadre juridique du contrôle parlementaire sur le gouvernement-
Etude présentée lors de l'atelier de travail régional tenu à Beyrouth les 16- 17 octobre 2009-
op. cit.

Les instruments de contrôle parlementaire prévus dans les constitutions des six pays arabes (deuxième et troisième modèles) sont les suivants:

- Commissions parlementaires (permanentes, sous-commissions, commissions ad-hoc et commissions spécialisées): les commissions parlementaires forment le cadre principal de l'action parlementaire

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

et leur création est en général prévue par tous les textes constitutionnels. L'article 95 de la constitution du Soudan stipule: «Chaque chambre se dotera, selon son règlement intérieur, de commissions spécialisées permanentes et de commissions ad-hoc. Il est possible de créer des commissions conjointes permanentes et ad-hoc qui traiteront de questions déterminées par la chambre.» La constitution a accordé aux deux chambres le droit de demander à tout ministre local de présenter, à titre personnel, un exposé sur un sujet donné (article 104). Les commissions sont également habilitées à présenter des projets de lois (article 106). Le chapitre 30 de la constitution tunisienne stipule que la Chambre des députés et la Chambre des conseillers doivent procéder à l'élection, parmi leurs membres, de commissions permanentes qui fonctionneront sans interruption même pendant les vacances parlementaires». Chaque chambre peut également former des commissions spéciales. La constitution du Maroc stipule que les ministres peuvent assister aux réunions des commissions» (article 42) et que «outre les commissions permanentes, il est possible de créer des commissions d'enquête». L'article 117 de la constitution algérienne dispose que le Conseil de la nation crée ses propres commissions permanentes. Les constitutions de la Jordanie (article 95), du Bahreïn (article 92) et de la Mauritanie (article 64) font également référence à ces commissions.

- Questions orales et questions écrites: celles-ci sont prévues dans les constitutions de la Jordanie et du Bahreïn (questions écrites), ainsi que de l'Algérie, du Soudan, du Maroc et de la Mauritanie.
- Interpellations: Elles sont prévues dans les constitutions de la Jordanie, de l'Algérie et de la Mauritanie (amendement récent).
- L'audition des ministres et des hauts fonctionnaires est possible au Soudan, Mauritanie, Maroc, Bahreïn et en Algérie.
- La formation de commissions d'enquête est possible en Mauritanie et Maroc.
- L'émission de motions discutant la politique étrangère et le communiqué ministériel est l'une des prérogatives de la chambre

haute en Algérie.

- L'impossibilité de collaborer avec le Premier ministre est un outil disponible au Bahreïn, au niveau des deux chambres du parlement.
- La motion de censure/d'avertissement pour mettre en cause la responsabilité politique est un outil de contrôle prévu au Maroc.
- La poursuite pénale de membres du gouvernement est également possible au Maroc.
- Le contrôle financier est parmi les prérogatives des chambres hautes de Jordanie, Bahreïn, Algérie, Maroc et Mauritanie.

Le tableau suivant recense les instruments de contrôle disponibles aux chambres hautes jouissant de compétences de contrôle sur les actions du pouvoir exécutif conformément aux dispositions de la constitution.

Tableau No. 5- Les instruments de contrôle disponibles aux six chambres hautes conformément aux dispositions de la constitution

| Pays | Commissions permanentes | Questions | Interpellations | Audition des ministres ²⁴ | Commissions d'enquête | Emission d'une motion | Motion de censure/ d'avertissement | Impossibilité de collaboration avec le Premier ministre | Poursuite pénale | Contrôle financier |
|------------|-------------------------|-----------|-----------------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------------------|---|------------------|--------------------|
| Jordanie | X | X | X | X ²⁵ | | | | | | X |
| Bahreïn | X | X | | X | | | | X ²⁶ | | X |
| Algérie | X | X | X | X | | X ²⁷ | | | | X |
| Soudan | X | X | - | X | | | | | | |
| Maroc | X | X | - | X | X | | X | | X | X |
| Mauritanie | X | X | X | X | X | | | | | X |

24. Dans le cadre du travail des commissions parlementaires

25. Le règlement intérieur du Sénat prévoit le pouvoir d'entendre les ministres.

26. Au cours d'une réunion conjointe des deux chambres du parlement à la majorité des deux tiers.

27. Lors de la discussion portant sur la politique étrangère et au cours de la réunion du parlement, avec ses deux chambres.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

1. LES COMPÉTENCES DE LA SÉANCE PLÉNIÈRE, DES COMMISSIONS ET DES MEMBRES:

Les statuts et les règlements intérieurs des chambres hautes des parlements arabes définissent, sur la base des dispositions de la constitution, les compétences et les instruments de contrôle disponibles à ces chambres pour exercer leur fonction de contrôle.

a- Compétences des commissions permanentes:

Les statuts et les règlements intérieurs des chambres hautes prévoient une place importante pour les commissions parlementaires, leurs actions, leurs procédures et leurs réunions. Chaque chambre haute compte des commissions permanentes qui assument des rôles de contrôle ou des fonctions législatives et consultatives, ou les deux à la fois. Le nombre de commissions parlementaires varie d'une chambre à l'autre, selon les statuts et règlements intérieurs de chacune. Le tableau suivant résume le nombre de ces commissions au sein des chambres hautes arabes:

Ces commissions étudient les projets et propositions de lois qui leur sont transmis d'office par le président de la chambre. Elles peuvent, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, convoquer les ministres, les fonctionnaires et les experts pour les entendre sur les questions qu'elles examinent. Elles peuvent, de même, demander des informations et les obtenir auprès de sources gouvernementales (Egypte- article 52, Mauritanie- article 18, Tunisie- article 36, Jordanie- article 21, Soudan- articles 42 et 58, Maroc- article 58).

II- Compétences et instruments prévus aux statuts et règlements intérieurs des chambres hautes

Les membres ne peuvent généralement adhérer qu'à une seule commission permanente (Maroc- article 51, Tunisie, article 31, Algérie- article 27) mais dans certaines chambres, un membre peut adhérer à deux commissions permanentes (Bahreïn, article 23). De nombreux règlements intérieurs prévoient la formation d'une commission principale dont l'objet consiste à suivre et exécuter les décisions, recommandations et propositions de la chambre (Yémen- article 37), ainsi que la constitution de commissions ad-hoc et spéciales (Bahreïn- article 21, Soudan- article 56, Mauritanie- articles 8- 12, Tunisie- article 27). La commission peut s'exprimer sur une question importante à dimension publique (Egypte- article 53), ou recommander l'annulation de lois propres à un état (Soudan- article 55). En Jordanie, un membre du Conseil des notables peut adhérer à toute commission par vote à bulletin secret en tenant compte du plafond autorisé de 15 membres (article 12). De même, il peut participer aux travaux de toute commission sans avoir le droit de vote.

| Pays | Nombre de Commissions dans la chambre haute | Article y faisant référence |
|-----------------|--|-----------------------------|
| Algérie | 9 | Article 16 |
| Bahreïn | 5 | Article 21 |
| Egypte | 10 | Article 33 |
| Jordanie | 7 | Article 16 |
| Maroc | 6 | Article 48 |
| Mauritanie | 5 | Article 8 |
| Sultanat d'Oman | -- | -- |
| Soudan | 7 | Article 9 |
| Tunisie | 7 | Article 27 |
| Yémen | 13 | Article 40 |

b- Compétences de la chambre haute réunie en séance plénière:

Certains règlements intérieurs et statuts prévoient des compétences précises pour la chambre haute réunie en séance plénière. A titre d'exemple, le Conseil de l'Etat à Oman jouit du pouvoir d'élaborer des études, de présenter des propositions, de réexaminer les projets de lois et de soumettre des recommandations au Conseil des ministres (article 18). Au Yémen, le Conseil de la choura émet des avis et des conseils sur les sujets proposés par le Président de la République (article 3). Au Soudan, un ministre peut prendre l'initiative de faire un exposé devant le Conseil des provinces sur une question relevant de son ministère. Le Conseil peut également lui adresser une telle demande (article 46). Les instruments de contrôle englobent l'examen des requêtes et des plaintes déposées par les citoyens (Jordanie- article 88, Mauritanie- article 81, Soudan- article 38). Certaines chambres hautes se sont vues conférer des missions non législatives et de contrôle, dans une tentative de pallier, selon toute vraisemblance, l'absence de fonctions législatives et de contrôle comme la supervision de la presse, des activités des collectivités locales et de la société civile (Yémen- article 17, Egypte- articles 116- 120). Le Conseil des provinces au Soudan est habilité à émettre des objections sur les contrats pétroliers (article 49), approuver la désignation ou la révocation des magistrats du tribunal constitutionnel (article 50), et superviser le Fonds National pour la Reconstruction et le Développement (article 38). Les chambres hautes peuvent former des commissions d'enquête (Mauritanie- article 12, Maroc- article 71) et des commissions temporaires (Jordanie- article 17, Bahreïn- article 21). Les ministres peuvent assister aux réunions du Conseil des notables (Jordanie- article 36). La séance plénière peut lever l'immunité des membres (Jordanie- article 100, Algérie- articles 80- 83, Bahreïn- article 197) et recevoir les requêtes et les plaintes (Jordanie- article 88). Au Bahreïn, elle peut s'exprimer (sans prendre de décision) sur les conventions et traités internationaux (article 124) et examiner les conventions

prévues à l'article 37 de la constitution (article 125). La séance plénière est habilitée, de même, à discuter le budget (Bahreïn- articles 137 et suivants) et à poser des questions écrites et orales, ainsi que des questions suivies d'un débat (Mauritanie- articles 68- 76).

c- Compétences reconnues aux membres:

- Le droit de poser des questions et de mener des interpellations (Jordanie- article 76), le droit de poser des questions (Soudan- article 41, Bahreïn- article 126) et de commenter documents et correspondances (Bahreïn- article 50).
- Le droit de soumettre des questions d'ordre public au débat (Soudan- article 40): un membre peut soulever une question d'ordre public pendant le temps alloué à cela dans l'ordre du jour (Jordanie- article 75). Cinq membres ou plus peuvent soumettre une question ou un sujet d'ordre public au débat (Jordanie- article 76). Un membre peut également solliciter le report ou la clôture des débats (Jordanie- article 38).
- Il est possible de débattre d'une question ayant fait l'objet d'une demande de débat par trois membres (Bahreïn- article 51); dix membres peuvent solliciter l'avancement de la date d'une réunion (Bahreïn- article 47).
- Un membre a le droit d'assister aux réunions des commissions dont il n'est pas membre (Algérie- article 36, Bahreïn- article 35, Jordanie- article 15) sans bénéficier du droit de vote. De nombreux règlements intérieurs prévoient le droit de participation sous réserve de l'approbation du président de la commission. D'autres interdisent aux membres ne faisant pas partie de la commission de participer au débat.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

2. INSTRUMENTS DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DISPONIBLES AUX CHAMBRES HAUTES SELON LES DISPOSITIONS DES RÈGLEMENTS INTÉRIEURS:

- Les questions parlementaires: Jordanie, Bahreïn, Algérie (questions écrites et orales), Soudan, Maroc et Mauritanie.
- Les interpellations: Jordanie, Algérie et Mauritanie.
- Les souhaits, les propositions, les recommandations: Sultanat d’Oman, Egypte, Yémen et Soudan.
- Les requêtes et les commentaires portant sur les documents reçus: Jordanie, Soudan, Mauritanie et Bahreïn.
- La convocation des ministres aux réunions des commissions et la demande d’information auprès des administrations publiques: Jordanie, Bahreïn, Tunisie, Algérie, Soudan, Sultanat d’Oman, Egypte, Maroc, Mauritanie et Yémen.
- La soumission d’une question d’ordre public au débat: Jordanie, Bahreïn, Algérie, Soudan, Egypte, Maroc et Mauritanie.
- Le dépôt d’une motion de censure et d’une motion d’avertissement contre le gouvernement: Maroc.
- L’impossibilité de collaborer avec le chef du gouvernement: Bahreïn (avec la chambre des députés à la majorité des deux tiers).
- Les commissions d’enquête: Mauritanie, Algérie et Maroc.
- La discussion de la déclaration de politique générale du gouvernement: Mauritanie, Maroc et Algérie.
- Les accusations pénales: Maroc.
- Le contrôle financier: Jordanie, Bahreïn, Maroc, Mauritanie et Algérie.

28. La Chambre des conseillers au Maroc peut déposer une motion de censure et une motion d'avertissement. Ces deux instruments ne sont pas disponibles aux autres chambres hautes.

29. Y compris les recommandations, propositions de souhaits, avis et décisions.

30. Les commissions permanentes existantes et celles qu'il est possible de créer (commissions conjointes, commissions spéciales).

31. Au cours des séances plénières des chambres; au Maroc, la Chambre des conseillers peut discuter le communiqué gouvernemental (article 269).

32. Certaines chambres emploient une large variété de questions: questions écrites, questions orales suivies d'un débat (Mauritanie) et questions instantanées (Maroc), ainsi que les interpellations qui n'aboutissent pas à la question de confiance.

3. INSTRUMENTS DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE COMMUNS À TOUTES LES CHAMBRES ET INSTRUMENTS PROPRES À CERTAINES

Le tableau No. 6 recense les instruments de contrôle prévus dans statuts et règlements intérieurs des chambres hautes arabes. Il en ressort que certains instruments sont communs à toutes les chambres hautes ou à plus d'une. Certains instruments ne sont disponibles que dans une seule chambre. Par exemple, la présentation d'une motion au sujet du programme et de la politique étrangère du gouvernement est un instrument propre au Conseil de la nation en Algérie. Les motions de censure et d'avertissement²⁸ et l'accusation pénale ne s'appliquent qu'à la Chambre des conseilleurs au Maroc. Le vote sur l'impossibilité de collaborer avec le Premier ministre au sein du conseil national est propre au Conseil consultatif et à la Chambre des députés du Bahreïn.

Tableau No. 6- Instruments de contrôle disponibles aux chambres hautes arabes conformément aux dispositions des règlements intérieurs

| Chambres hautes | Requêtes | Souhaits ²⁹ | Commissions ³⁰ permanentes | Débats ³¹ | Questions ³² | Interpellations | Commissions d'enquête | Contrôle financier |
|-----------------|----------|------------------------|---------------------------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|-----------------------|--------------------|
| Jordanie | X | | X | X | X | X | | X |
| Bahreïn | | | X | X | X | | | X |
| Tunisie | | | X | | | | | |
| Algérie | | | X | X | X | X | X | X |
| Soudan | X | X | X | X | X | | | |
| Sultanat d'Oman | | | X | X | | | | |
| Egypte | | X | X | X | | | | |
| Maroc | | | X | X | X | | X | X |
| Mauritanie | X | | X | X | X | X | X | X |
| Yémen | | X | X | X | | | | |

Source : Statuts et règlements intérieurs des chambres hautes arabes.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

4. CONDITIONS D'UTILISATION DES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE PAR LES CHAMBRES HAUTES

L'utilisation des instruments disponibles aux chambres hautes est souvent sujette à des conditions particulières. Ci-après les conditions restreignant l'utilisation de certains de ces instruments:

a- Commissions parlementaires:

- Un membre ne peut adhérer qu'à une seule commission permanente (Maroc- article 51, Tunisie- article 31, Algérie- article 27).
- L'invitation d'assister aux réunions de la commission passe par le président de la chambre.
- Tout membre peut assister aux réunions des commissions même s'il n'en fait pas partie, sous réserve de l'autorisation du président de la commission, à condition de ne pas prendre part au débat et au vote et de ne pas émettre de remarques, sauf si la commission le lui demande (Bahreïn- article 35).

b- Questions et interpellations:

Maroc: le règlement intérieur de la Chambre des conseillers prévoit le droit pour chaque conseiller de poser des questions écrites (article 285). Le conseiller désireux de poser une question orale doit présenter une proposition par écrit au président de la chambre afin que ce dernier en informe le gouvernement. La question doit porter sur un objet unique (article 288). S'il s'avère au bureau de la chambre qu'une question orale revêt un caractère personnel ou local, il peut la transformer en question écrite (article 292). Le bureau peut également classer les questions orales, en coordination avec les présidents de groupes, en questions suivies ou non d'un débat général (article 293).

Jordanie: un membre du Conseil des notables désireux d'interroger un ministre doit soumettre sa requête par écrit au président, à condition qu'elle soit concise et ne porte pas atteinte à l'intérêt public (article 77). Seul le membre qui a présenté une question peut interroger le ministre ou lui répondre brièvement une seule fois (article 80). Au Maroc, la question orale est transmise au gouvernement pour réponse dans un délai de vingt jours (article 288).

Bahreïn: tout membre du Conseil peut poser des questions écrites aux ministres. Une question ne peut porter la signature de plus d'un membre (article 126) et ne peut être adressée à plus d'un ministre. La question doit être concise et ne doit pas comporter des propos indécent ou des commentaires. Si une question ne réunit pas les conditions requises, le bureau du Conseil peut l'écartier (article 127). Un membre peut poser une seule question au cours d'une période d'un mois (article 130) et les questions ne peuvent pas porter sur des sujets en cours de traitement au sein des commissions (article 129).

Algérie: si la réponse orale du gouvernement justifie la tenue d'un débat, celui-ci est ouvert suite à une demande présentée par trente membres (article 75). Il en va de même pour le Sénat en Mauritanie (où les questions écrites sont adressées par un seul sénateur). Elles doivent être concises et ne pas porter atteinte à la personne du ministre (article 68). Seules les questions (orales) présentées au moins huit jours avant la séance seront inscrites à l'ordre du jour (article 71). Le Conseil des notables en Jordanie prévoit les mêmes conditions concernant les interpellations.

c- Motion d'avertissement et Motion de censure:

Au Maroc, la motion d'avertissement doit être assortie d'une liste mentionnant les noms des signataires dont le nombre doit être supérieur ou égal au tiers des membres de la Chambre (article 271). Un même membre ne peut signer plus d'une motion à la fois et aucune signature ne peut être ajoutée ou retirée une fois la motion

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

remise au président (article 272). Une motion de censure est approuvée à la majorité des deux tiers des membres formant la Chambre (article 282). Si la Chambre des conseillers approuve une motion de censure, aucune autre ne peut être déposée pendant une année (article 283).

d- L'émission d'une motion au sujet du programme du gouvernement:

Cet instrument est disponible au Conseil de la nation en Algérie et doit porter, pour être valable, la signature de vingt membres (article 72). Le programme du gouvernement est également discuté par la Chambre des conseillers, au Maroc mais sans que le débat n'aboutisse au retrait de la confiance au gouvernement (Maroc, article 269).

III- Mécanismes et procédures d'exercice du contrôle parlementaire au sein des chambres hautes arabes

Les statuts et règlements intérieurs des chambres hautes arabes énoncent une série de mécanismes et de procédures permettant l'utilisation des instruments de contrôle parlementaire. En général, ces procédures et mécanismes, que l'on retrouve dans plusieurs parlements, sont restrictifs et s'apparentent plus à des conditions qu'à des procédures. La différence tient souvent au degré de sévérité des procédures concernées. Les paragraphes suivants recensent des cas de procédures adoptés dans les chambres hautes arabes.

a- Les demandes d'ouverture de débats: Le cas de l'Assemblée consultative d'Egypte:

Les articles 102- 106 du règlement intérieur de l'Assemblée consultative d'Egypte énoncent les procédures s'appliquant aux demandes d'ouverture de débats:

- Dix membres au moins de l'Assemblée peuvent demander qu'une question générale soit débattue afin de s'enquérir sur la politique du gouvernement à son sujet et d'échanger des avis à ce propos.
- La demande d'ouverture d'un débat est présentée par écrit au président de l'Assemblée et doit définir la question de manière précise.
- Le bureau de l'Assemblée inscrit la demande de débat à l'ordre du jour de la séance suivante.
- Les propositions formulées par les membres sont transmises après débat à la commission concernée pour avis.
- Le président annonce la clôture du débat une fois que les membres

ayant demandé la parole ont fini d'exposer leurs points de vue. Le débat ne sera clos que si deux défenseurs et deux opposants au moins ont eu l'occasion de s'exprimer sur la question débattue (article 160).

- Le président sollicite l'avis des membres dès la clôture du débat (article 161).
- Les propositions et les recommandations approuvées par l'Assemblée sont communiquées au gouvernement en vue de leur exécution.

b- Les questions écrites: le cas du Conseil consultatif du Bahreïn (articles 126- 130):

- Tout membre peut poser une question par écrit aux ministres, à condition qu'elle soit précise, qu'elle ne comporte pas de propos indécent et ne se rattache pas à un intérêt particulier.
- Si le bureau du Conseil estime que ces conditions ne sont pas réunies, il peut écarter la question.
- Un membre peut poser une seule question à un seul ministre et ne peut poser plus d'une question au cours du même mois.
- Le ministre doit répondre à la question par écrit dans un délai de 15 jours.
- Lorsqu'une question est posée et que la réponse est apportée pendant la séance, le membre concerné peut se déclarer satisfait de la réponse, ce qui clôt le débat autour de la question; il peut également demander la parole et il aura, lui seul, le droit d'intervenir.

c- Les questions orales:

le cas du Sénat en Mauritanie (articles 70 et suivants):

- Le sénateur désireux de poser une question orale à un ministre doit adresser le texte de sa question au président du Sénat qui le transmet au gouvernement. Un même sénateur ne peut poser qu'une seule question à un seul ministre.

- Les questions orales doivent être succinctes et ne doivent pas comporter des accusations personnelles.
- Les questions orales sont inscrites dans un registre spécial.
- La séance du jeudi est consacrée aux questions orales.
- Les questions orales sont choisies au cours de la conférence des présidents.
- Seules les questions présentées huit jours au moins avant la date de la séance seront inscrites à l'ordre du jour de cette séance.
- Le président présente les questions suivant l'ordre de leur réception.
- Les réponses seront apportées par le ministre concerné.
- La personne qui pose la question dispose de dix minutes pour réagir au ministre.
- A la demande de cinq sénateurs, une question orale peut être transformée en question orale suivie de débat en vertu d'une décision du Sénat.

d- Les requêtes et plaintes: le cas du Conseil des notables en Jordanie (articles 88 et suivants):

- Tout citoyen jordanien peut soumettre une requête au Conseil des notables.
- La requête doit être signée par le requérant et ne doit comporter aucune expression pouvant porter atteinte aux personnes ou aux institutions. Le président peut décider de classer les requêtes qui ne réunissent pas ces conditions.
- Les requêtes sont inscrites dans un registre spécial.
- Le président transmet la requête à la commission compétente (commission administrative chargée d'examiner les requêtes).
- Tous les membres du Conseil des notables peuvent prendre connaissance des requêtes présentées.
- La commission examine la requête et la renvoie au Président en lui faisant part de son avis.
- Le président transmet la requête et l'avis de la commission au ministre concerné afin que ce dernier se prononce à son sujet dans

un délai d'un mois.

- Le président présente au Conseil des notables les requêtes qu'il juge importantes.
- Le secrétaire général informe le requérant de la suite donnée à sa requête.

e- La motion de censure: le cas de la Chambre des conseillers du Maroc (articles 277- 283):

- La motion de censure est déposée par le biais d'un document spécial soumis au président de la chambre au cours d'une séance plénière.
- Ce document doit être accompagné d'une liste mentionnant les noms des signataires, et comprendre au moins le tiers des membres de la Chambre au moins.
- Le président ordonne alors la publication des noms des signataires, lesquels seront publiés dans le procès-verbal.
- Aucune signature ne pourra être ajoutée ou retirée à la motion de censure une fois celle-ci déposée auprès du président.
- Le bureau de la Chambre fixe la date de discussion de la motion de censure, au plus tard 7 jours suivant son dépôt.
- Une motion de censure ne peut être retirée ou annulée une fois la procédure entamée.
- Une motion de censure a besoin du vote de la majorité des deux tiers des membres de la Chambre afin qu'elle puisse être approuvée.
- Si la Chambre approuve la motion de censure, aucune autre motion ne peut être déposée tout au long de l'année en cours.
- L'approbation de la motion de censure entraîne la démission du gouvernement.

IV- Comparaison des compétences et instruments de contrôle entre les deux chambres du parlement³³

1. COMPARAISON DES INSTRUMENTS DE CONTRÔLE AU NIVEAU DE CHAQUE PARLEMENT: NOTES PRÉLIMINAIRES

- Il a été mentionné au premier paragraphe du présent chapitre que quatre chambres hautes ne jouissent pas de compétences de contrôle (le Conseil de l'Etat du Sultanat d'Oman, le Conseil de la choura du Yémen, la Chambre des conseillers de Tunisie et l'Assemblée consultative en Egypte). Par conséquent, il est peu utile de comparer les prérogatives des chambres hautes de ces pays aux rôles et fonctions de contrôle des chambres basses ou premières chambres.
- Le Conseil consultatif (première chambre) du Sultanat d'Oman ne dispose pas non plus de prérogatives en matière de contrôle.

- Les chambres des députés en Egypte et au Yémen – et dans une certaine mesure, en Tunisie – jouissent de larges pouvoirs de contrôle. L'Assemblée populaire en Egypte autorise les députés à poser des questions écrites et orales, à effectuer des interpellations, à mettre sur pied des commissions permanentes et des commissions d'enquête, à retirer la confiance aux ministres, à présenter des demandes d'information et à tenir des audiences pour obtenir des éclaircissements. Au Yémen, la chambre des députés détient – en théorie et de par la loi – de vastes pouvoirs de contrôle. Elle peut ainsi poser des questions et effectuer des interpellations, demander des informations, discuter le programme du gouvernement, approuver le budget, prendre connaissance des traités et

33. Les informations relatives aux chambres des députés durant cette période sont extraites des documents de l'atelier de travail régional organisé par l'Initiative pour le développement parlementaire dans la région arabe à Beyrouth les 16- 17 octobre 2009 sur le thème «Vers le renforcement du rôle de contrôle des parlements arabes: Développement du cadre juridique.»

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

conventions internationaux, retirer la confiance au gouvernement et traduire les ministres en justice. En Tunisie, la chambre des députés peut poser des questions orales et écrites, constituer des commissions d'enquête et des commissions permanentes et déposer des motions de censure pour retirer la confiance au gouvernement.

- Il reste donc six parlements dont il serait possible de comparer les deux chambres, à savoir la Jordanie, le Bahreïn, l'Algérie, le Soudan, le Maroc et la Mauritanie. Quelle réalité ces parlements bicaméraux renvoient-ils concernant les instruments de contrôle disponibles dans chacune des deux chambres ?

a. Parlement de la Jordanie:

- Les instruments de contrôle communs aux deux chambres sont les questions, les interpellations qui n'entraînent pas le retrait de la confiance, les commissions permanentes, les commissions d'enquête, le débat général, les requêtes, et le contrôle financier.
- Les instruments propres à la Chambre des députés sont les interpellations qui aboutissent au vote de confiance, les poursuites pénales, le retrait de la confiance, les souhaits.

b. Parlement du Bahreïn:

- Instruments de contrôle communs aux deux chambres: les commissions permanentes, la proposition de questions pour le débat, les questions, le contrôle financier, le contrôle des traités et conventions, et la proposition de souhaits. Les deux chambres tiennent une réunion conjointe pour voter, à la majorité des deux tiers, une recommandation qui sera soumise au roi concernant « l'impossibilité de collaborer avec le Premier ministre ».
- Instruments de contrôle propres à la Chambre des députés: l'interpellation, l'enquête, le vote de confiance contre un ministre, et le lancement du mécanisme relatif à « l'impossibilité de

collaborer avec le Premier ministre » à la majorité des deux tiers des membres de la chambre.

c. Parlement de l'Algérie:

- Instruments de contrôle communs aux deux chambres: les commissions permanentes, les commissions d'enquête, les questions (écrites et orales), les interpellations (qui n'aboutissent pas à un vote de confiance), le contrôle financier, le débat général, et la ratification des traités internationaux.
- Instruments de contrôle propres à l'Assemblée nationale populaire: la motion de censure et le vote de confiance.

d. Parlement du Soudan:

- Instruments de contrôle communs aux deux chambres: les commissions permanentes, les commissions ad-hoc, les questions, les demandes de renseignements, la convocation des ministres pour procéder à une déclaration générale.
- Instruments propres au Conseil national (les deux chambres réunies): la convocation des ministres fédéraux, l'approbation des conventions et traités internationaux, l'adoption du budget général, le contrôle sur le pouvoir exécutif, le retrait de la confiance aux ministres, les commissions d'enquête.

e. Parlement du Maroc:

- Les instruments communs: les commissions permanentes, les commissions d'enquête, les questions, la motion de censure, les accusations pénales, le contrôle financier, la présence des ministres.
- Les instruments propres à la Chambre des représentants: la question de confiance.
- Les instruments propres à la Chambre des conseillers: la motion

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

d'avertissement.

f. Parlement de la Mauritanie:

- Les instruments communs : les questions (écrites et orales), les interpellations, les commissions permanentes, la présence des ministres, les commissions d'enquête, les requêtes, le contrôle financier, le débat général.
- Les instruments propres à l'Assemblée nationale : la motion de censure, la question de confiance.

2. COMPARAISON DES INSTRUMENTS AU NIVEAU GÉNÉRAL DES PARLEMENTS:

Il ressort de la comparaison précédente que les instruments de contrôle qui s'articulent autour des demandes de renseignement et d'information, du débat et de l'expression d'un avis sont communs aux deux chambres du parlement. A l'exception de la Chambre des conseillers du Maroc, aucune chambre haute dans les parlements arabes n'a le pouvoir de remettre en cause la responsabilité politique du gouvernement. Comme nous l'avons mentionné s'agissant de cette Chambre, les conditions établies en vue de l'utilisation de la motion de censure (et de la motion d'avertissement) sont quasi-impossibles à réaliser. Alors que la motion de censure doit être signée par le quart des membres de la chambre des députés du Maroc et approuvée à la majorité absolue des membres, la Chambre des conseillers, elle, doit faire signer la motion par le tiers de ses membres et l'approuver à la majorité des deux tiers. Il en va de même pour la motion d'avertissement qui vise plus à ouvrir le débat avec le gouvernement qu'à lui retirer la confiance. Elle s'applique selon le mécanisme prévu pour la motion de censure tel qu'indiqué au chapitre 77 de la constitution.

Le tableau No. 7 compile les instruments communs aux deux chambres du parlement dans six pays.

Tableau No. 7: Les instruments communs aux deux chambres du parlement

| Parlement | Commissions permanentes | Questions | Interpellations ³⁴ | Débat général | Commissions d'enquête | Contrôle financier | Traités internationaux | Motion de censure | Accusation pénale | Requêtes |
|------------|-------------------------|-----------|-------------------------------|---------------|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------|-------------------|----------|
| Jordanie | X | X | X | X | X | X | X | | | X |
| Bahreïn | X | X | | X | | X | X | | | |
| Algérie | X | X | X | X | X | X | X | | | |
| Soudan | X | X | | | | | | | | X |
| Maroc | X | X | | X | X | X | X | X | X | |
| Mauritanie | X | X | X | X | X | X | X | | | X |

34. Interpellations n'aboutissant pas à la question de confiance.

Chapitre Cinq: La fonction relative à l'approbation du budget de l'état et au contrôle de son exécution par les chambres hautes

5

La fonction relative à l'approbation du budget de l'état et au contrôle de son exécution par les chambres hautes

Depuis la naissance du régime parlementaire, le parlement joue un rôle crucial au niveau de l'approbation de la collecte des recettes, de l'affectation des dépenses³⁵ et de la détermination des secteurs de déboursement. Il est communément admis que le parlement ne dispose pas de toutes ses compétences s'il est privé du droit d'approuver le budget et la politique financière de l'état et d'en contrôler l'exécution. Historiquement, ce droit a été accordé aux chambres des députés élues et la tradition s'est perpétuée avec la transmission du budget général à ces chambres en priorité, même dans les parlements bicaméraux où les deux chambres sont élues. Nombreux sont les parlements arabes qui ont repris cette tradition à leur compte. Les paragraphes suivants se penchent sur la fonction des chambres hautes arabes concernant l'approbation du budget général et le contrôle de son exécution.

I- Les compétences financières selon les constitutions

Les constitutions de nombreux pays arabes à parlement bicaméral ont conféré à leurs chambres hautes la compétence de discuter le budget général et d'en contrôler l'exécution, à savoir la Jordanie, le Bahreïn, la Tunisie, l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie. En revanche, d'autres constitutions ont privé les chambres hautes de cette compétence au Soudan, au Sultanat d'Oman, en Egypte et au Yémen. Les provisions constitutionnelles des pays concernés sont détaillées ci-après:

La Jordanie: La constitution jordanienne détermine avec précision les principes généraux régissant la discussion du budget au sein du parlement composé de la chambre des députés et du Conseil des notables. Ces principes sont au nombre

35. Confer la "Magna Carta" et son acceptation par la Couronne britannique.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

de six:

- Le projet de loi de finances est présenté au parlement au moins un mois avant le début de l'exercice financier.
- Le budget est voté chapitre par chapitre.
- Le montant figurant à la section des dépenses du budget général ne peut être transféré d'un chapitre à l'autre qu'en vertu d'une loi.
- Le parlement peut réduire les dépenses dans les chapitres mais il ne peut les augmenter.
- Dans le cadre de l'approbation du budget général, sera rejetée toute proposition visant à annuler un nouvel impôt ou à revoir, à la hausse ou à la baisse, les impôts convenus selon les lois en vigueur. Toute proposition visant à amender les dépenses ou les recettes liées à un contrat sera également rejetée.
- Les recettes et les dépenses de l'état telles qu'estimées pour chaque exercice fiscal sont approuvées en vertu de la loi sur le budget général. Toutefois, cette loi peut prévoir l'allocation de montants précis pour plus d'un exercice (article 112).

Le règlement intérieur du Conseil des notables reprend ces principes dans les articles 52 et 53.

Le Bahreïn: La loi de finances est transmise à la Chambre des députés deux mois au moins avant la fin de l'exercice financier puis au Conseil consultatif. Les dépenses ne peuvent être revues à la hausse qu'après l'approbation du gouvernement (article 109). Les comptes de clôture sont soumis, en premier lieu, à la Chambre des députés et ce dans les cinq mois qui suivent la fin de l'exercice précédent et ils sont adoptés en vertu d'une décision rendue par les deux chambres (article 113). Le budget général de l'état est publié en vertu d'une loi. Si cette loi n'est pas promulguée, le budget de l'exercice précédent restera en vigueur dans l'attente de la promulgation de la loi.

La fonction relative à l'approbation du budget de l'état et au contrôle de son exécution par les chambres hautes

La Tunisie: Les projets de lois de finances sont soumis à la Chambre des députés et à la Chambre des conseillers. Si la Chambre des conseillers n'approuve pas le budget avant le 31 décembre mais la Chambre des députés l'approuve, celui-ci est soumis au Président pour approbation (chapitre 28). Si les deux chambres n'approuvent pas le budget avant le 31 décembre, les projets de lois de finances entrent en vigueur par tranches de trois mois renouvelables et ce, en vertu d'un décret émis dans ce sens.

L'Algérie: Le parlement approuve la loi de finances dans un délai de 75 jours à partir de sa date de dépôt. Si la loi n'est pas approuvée dans ce délai, le Président de la République publiera le projet du gouvernement en vertu d'une ordonnance (article 120). Toute proposition de loi visant à revoir les recettes à la baisse et les dépenses publiques à la hausse est rejetée, à moins qu'une mesure rendant possibles l'augmentation des recettes ou la réduction des dépenses ne soit prévue dans un autre chapitre (article 121).

Le Maroc: La loi de finances est votée par le parlement. Le parlement approuve par la même occasion les dépenses d'équipement requises pour l'exécution du plan de développement. Si la loi de finances n'est pas votée à la fin de l'exercice financier ou si une ordonnance n'est pas prise en vue de son exécution, le gouvernement procède, par décret, à l'ouverture des crédits nécessaires au fonctionnement des secteurs publics sur la base des propositions découlant du budget. La même règle s'applique pour les recettes (chapitre 50). Seront rejettés les propositions et les amendements portant sur la réduction des recettes, création d'une imposition générale ou augmentation d'une imposition existante (chapitre 51).

La Mauritanie: Le parlement approuve les projets de lois de finances. Ces projets sont transmis en premier à l'Assemblée nationale (article 61). Si le budget n'est pas approuvé dans les délais impartis, le

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Président de la République l'approvera d'office en vertu d'une ordonnance légale sur la base des recettes de l'année écoulée. Le parlement supervise l'exécution du budget de l'état et des budgets annexes. Il reçoit à la fin de chaque semestre un exposé relatif au semestre suivant qu'il confirme en vertu d'une loi. La Cour des comptes aide le parlement et le gouvernement dans le contrôle et l'exécution des lois de finances.

Au Soudan, en Egypte et au Yémen, l'approbation du budget relève exclusivement des compétences des chambres des députés. Au Sultanat d'Oman, l'approbation du budget est du ressort du pouvoir exécutif.

La fonction relative à l'approbation du budget de l'état et au contrôle de son exécution par les chambres hautes

I- Les compétences financières selon les statuts et règlements intérieurs

De manière générale, les statuts et règlements intérieurs reprennent les compétences prévues aux constitutions en les accompagnant d'ajouts. Certains de ces ajouts revêtent un caractère procédural, alors que d'autres ont trait à la commission financière permanente.

1. FONCTIONS DES COMMISSIONS DES FINANCES DANS LES CHAMBRES HAUTES:

Les statuts et règlements intérieurs des chambres hautes³⁶ prévoient la formation de commissions permanentes au sein de ces chambres, dont des commissions des finances. Les appellations de ces commissions, compétentes en matière de budget et de questions financières, diffèrent selon les parlements: commission des affaires économiques et financières en Jordanie, au Bahreïn, en Algérie, au Soudan et en Egypte; commission des finances, de la planification et du développement régional en Tunisie; commission des finances, de l'équipement, de la planification et du développement régional au Maroc; commission des finances et du contrôle du budget et des comptes en Mauritanie; et enfin commission des finances au Yémen. Les statuts et règlements intérieurs déterminent les fonctions de ces commissions comme suit:

36. A l'exception du Sénat du Sultanat d'Oman dont les statuts (No. 86/97) ne prévoient pas la formation de commissions permanentes.

En Jordanie, la commission des affaires économiques et financières étudie le projet de loi relatif au budget de l'état et aux budgets annexes, les lois et projets de lois financiers et économiques ainsi que toute loi ou tout projet de loi relatif à l'augmentation ou la réduction des recettes ou dépenses (article 11).

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Au Bahreïn, la commission des affaires économiques et financières étudie les projets de développement économique et social contenus dans le budget de l'état, ainsi que les plans économiques, puis émet ses observations à leur sujet. La commission examine également les aspects financiers et économiques relatifs aux activités des ministères et services publics, et plus particulièrement les budgets et comptes de clôture de l'état (article 21).

En Tunisie, la commission des finances, de la planification et du développement régional de la Chambre des conseillers étudie les projets relatifs à la monnaie, aux impôts, aux échanges, aux questions financières, à l'exécution des plans nationaux et des projets de développement régional, aux activités des institutions publiques et aux projets relatifs à l'adoption du budget de l'état (chapitre 27).

En Algérie, la commission des affaires économiques et financières du Conseil de la nation est en charge des questions relatives au système de gouvernance et réforme économiques, au budget, à la perception des impôts, aux affaires douanières et monétaires, aux crédits, aux hypothèques et au système d'assurance (article 21).

Au Soudan, la commission des affaires financières et économiques du Conseil des provinces est chargée de la planification des politiques économiques, des institutions et du système financier relevant de la compétence du Conseil, des liens économiques entre les différents niveaux de gouvernance, ainsi que des législations économiques et financières relatives à la gouvernance décentralisée (article 59).

Au Sultanat d'Oman, les statuts du Conseil de l'Etat ne mentionnent pas la création de commissions.

En Egypte, la commission des affaires financières et économiques de l'Assemblée consultative étudie les projets de lois

La fonction relative à l'approbation du budget de l'état et au contrôle de son exécution par les chambres hautes

complémentaires à la constitution et portant sur les questions financières et économiques, la stratégie générale pour le développement socio-économique, le budget relatif à la gestion des fonds dont la propriété a été transmise à l'Assemblée, ainsi que le budget de l'Assemblée consultative.

Au Maroc: La commission des finances, de l'équipement, de la planification et du développement régional de la Chambre des conseillers est responsable du budget de l'état, du contrôle financier, de la monnaie, des impôts, des questions douanières, des assurances, des biens de l'état, des ports, des barrages, du transport aérien, terrestre et maritime, de la poste, des transports en général, du logement, des équipements sociaux urbains et ruraux et de la protection de l'environnement (article 48).

En Mauritanie, la commission des finances et du contrôle du budget et des comptes du Sénat étudie l'assiette des impôts perçus, les mesures de perception et le pourcentage des impôts, et contrôle l'exécution du budget, le bien-fonds et la réalisation de l'enregistrement nécessaire (article 8).

Au Yémen, le règlement intérieur du Conseil de la choura prévoit la création d'une commission financière permanente, sans en fixer toutefois les attributions (article 40).

2. COMPÉTENCES DES COMMISSIONS DES FINANCES EN MATIÈRE DE DISCUSSION ET D'AMENDEMENT DU PROJET DE BUDGET:

Six pays arabes disposent de chambres hautes dont les prérogatives comprennent la discussion et l'approbation du budget; ce sont la

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Jordanie, le Bahreïn, la Tunisie, l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie. Les chambres hautes du Soudan, du Sultanat d'Oman, de l'Egypte et du Yémen ne jouissent pas de ces fonctions. Les paragraphes ci-dessous détaillent les compétences des commissions de finances dans les six pays où les chambres hautes ont un rôle à jouer dans le processus budgétaire.

En Jordanie, le président du Conseil des notables transmet les projets de lois (dont le projet du budget ou loi de finances) qui lui parviennent de la chambre des députés à la commission compétente. Le secrétaire général communique aux membres du Conseil des notables une copie des projets qui lui sont soumis (article 19). La commission discute le projet de loi de finances comme tout autre projet de loi, sans procédures particulières.

Au Bahreïn, le président du Conseil consultatif transmet la loi de finances à la commission des affaires financières et économiques dès qu'elle lui est transmise de la part du président de la Chambre des députés. La commission dépose un rapport présentant les bases du projet du budget et exposant de manière adéquate chaque chapitre tout en mentionnant les observations formulées par la Chambre des députés et ce, dans un délai de six semaines renouvelables pour deux semaines supplémentaires. Le budget est étudié en toute urgence par le Conseil consultatif et ses commissions. La commission transmet alors les chapitres étudiés à la plénière pour examen. Le Conseil consultatif du Bahreïn peut proposer l'amendement de crédits avec l'accord du gouvernement, sachant que la loi de finance ne peut annuler une fonction ou administration existante en annulant ou amendant les crédits inscrits au budget (règlement intérieur, article 143).

En Tunisie, la commission de finances applique au projet de loi de finances la même procédure appliquée aux autres projets de lois.

La fonction relative à l'approbation du budget de l'état et au contrôle de son exécution par les chambres hautes

En Algérie, le projet de loi de finances est soumis aux procédures appliquées lors de l'examen des autres projets de lois. Toutefois, l'article 66 stipule que le Conseil de la nation approuve le texte de la loi de finances dans un délai de 20 jours à compter de sa présentation au Conseil.

Au Maroc, la commission de finances établit les rapports nécessaires pour faciliter l'approbation du projet de loi de finances et du projet de loi de clôture des comptes (article 69). A cet effet, elle peut consulter tous les documents relatifs aux dépenses prévues dans le budget (article 70). La discussion du projet de loi de finances est soumise au mécanisme suivant (articles 253 à 266) : le projet de loi de finances est déposé auprès du bureau de la Chambre des conseillers dans les délais impartis, assorti de tous les documents et pièces explicatifs, avec un mémoire explicitant les causes justificatives. La Chambre tient une session spéciale au cours de laquelle le gouvernement présente le projet de loi de finances préalablement à sa transmission à la commission compétente. Lors de cette session, les conseillers peuvent solliciter des informations et des éclaircissements et réclamer des documents supplémentaires. Le projet est alors transmis à la commission financière, mais chacune des autres commissions peut désigner un membre pour participer, en son nom et à titre consultatif, aux travaux de la commission de finances lors de l'examen du budget. Le rapporteur de la commission de finances peut également convoquer des membres d'autres commissions concernées par le budget soumis à l'étude.

Par ailleurs, chaque commission étudie et discute les chapitres du projet de loi de finances qui relèvent de sa compétence en présence des ministres concernés.

A la fin du processus, la commission de finances soumet son rapport accompagné des avis formulés par les autres commissions à la séance plénière pour débat et approbation.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

En Mauritanie, outre les mesures appliquées par le Sénat pour l’adoption des projets de lois, le règlement intérieur prévoit les mesures suivantes spécifiques au processus budgétaire : une commission permanente peut désigner un membre ou plus pour participer, à titre consultatif, aux travaux de la commission des finances lors de l’étude des articles relevant de sa compétence (article 18). La commission financière est également responsable de contrôler l’exécution de la loi de finances (article 22).

Il faut noter que les amendements visant l’augmentation d’un crédit financier prévu par le gouvernement sont rejetés. Il est également important de noter que si le Sénat n’approuve pas la première partie du projet de loi de finances, le projet de loi est rejeté dans sa totalité.

3.LE POUVOIR D’APPROUVER LE BUDGET EN PLÉNIÈRE:

En Jordanie, le projet de loi de finances est voté chapitre par chapitre. Le Conseil des notables peut réduire les dépenses prévues, mais n'est pas habilité, en revanche, à les augmenter, que ce soit par le biais d'un amendement ou d'une proposition présentée à part (article 52). Lors de la discussion du budget, les propositions suivantes sont rejetées : celles visant la suppression d'un impôt, l'imposition d'un nouvel impôt ou l'amendement des impôts, ainsi que les propositions d'amendement des dépenses ou des recettes liées à des contrats (article 53). Les mêmes procédures relatives à la discussion des projets et propositions de lois au sein de la chambre s'appliquent au projet de budget.

Au Bahreïn, le gouvernement présente le projet de loi de finances annuel à la chambre des députés au moins deux mois avant la fin de l'année financière. Le projet est ensuite soumis au Conseil consultatif qui peut y apporter des amendements en accord avec le

La fonction relative à l'approbation du budget de l'état et au contrôle de son exécution par les chambres hautes

gouvernement, à condition qu'aucune fonction existante ne soit supprimée par la suppression des crédits inscrits dans le budget.

Les comptes de clôture sont soumis à la chambre des députés au cours des cinq mois qui suivent la fin de l'exercice financier. Une fois le rapport de la chambre des députés finalisé, le président transmet le dossier au président du Conseil consultatif. Les comptes sont approuvés en vertu d'une décision des deux chambres (Article 144). Il est important de noter que les mêmes dispositions relatives à la discussion du budget de l'état s'appliquent aux comptes de clôture, aux crédits supplémentaires et au report d'un chapitre à l'autre.

En Tunisie, le projet de loi de finances est soumis à la chambre des députés et à la Chambre des conseillers (chapitre 28). Si la Chambre des députés approuve le projet de loi de finances mais que la Chambre des conseillers ne l'approuve avant le 31 décembre, il est soumis au Président de la République pour signature. Si le budget n'est approuvé par aucune des deux chambres avant le 31 décembre, la loi de finances entre en vigueur par tranches de trois mois renouvelables et ce, en vertu d'une ordonnance rendue dans ce sens par le Président de la République.

En Algérie: Le Conseil de la nation discute le texte déjà voté par l'Assemblée nationale populaire et l'approuve à la majorité des $\frac{3}{4}$ de ses membres. En cas de désaccord entre les deux chambres, une commission paritaire se réunit à la demande du chef du gouvernement (Constitution, article 120). Le Conseil de la nation approuve la loi de finances dans les 20 jours qui suivent son dépôt. En cas de désaccord entre les deux chambres, le Président de la République promulgue la loi de finances présentée par le gouvernement en vertu d'une ordonnance ayant force de loi de finances (Constitution, article 44). Le Conseil de la nation populaire dispose de 47 jours pour donner son approbation ; la commission paritaire dispose de 8 jours

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

(Constitution, article 121). Toute proposition d'amendement visant à réduire les recettes ou augmenter les dépenses publiques sera rejetée à moins d'être accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes.

Au Soudan, le Conseil des provinces joue un rôle financier à travers les fonctions suivantes : la supervision du Fonds National pour la Reconstruction et le Développement et le règlement des oppositions transmises par la commission nationale du pétrole au Conseil. Tout amendement visant à imposer une charge ou une déduction financière au Trésor de l'état ou au fonds de réserve, ou à ajouter, annuler ou amender les taxes ou les charges est rejeté.

Au Maroc, la loi de finances est votée en une seule fois par le parlement. Si la loi de finances n'est pas approuvée à la fin de l'exercice financier, le gouvernement autorise, par décret, les crédits nécessaires au fonctionnement des secteurs publics et à la réalisation des missions qui lui sont confiées sur la base des propositions figurant dans le projet de loi de finances soumis pour approbation (Constitution, chapitre 50). Les propositions et les amendements émanant des membres du parlement et portant sur la réduction des recettes, la création d'une imposition publique ou l'augmentation d'une imposition existante (chapitre 51) sont rejettés d'office.

En Mauritanie, le projet de loi de finances est soumis à l'Assemblée nationale dès l'ouverture de la session de novembre. Si l'Assemblée nationale ne se prononce pas en première lecture sur le projet dans les 30 jours qui suivent son dépôt, le gouvernement transmet le projet au Sénat qui statue dans un délai de quinze jours. Les amendements visant à l'augmentation d'un crédit financier par rapport à la somme avancée par le gouvernement sont rejettés et ne sont pas soumis, par le président, au vote général. Les propositions et amendements émanant des parlementaires et entraînant une réduction des recettes

ou la création de dépenses publiques ne sont reçus que s'ils sont accompagnés de propositions préconisant une augmentation équivalente des recettes. Les propositions et amendements sont également rejetés s'ils se rapportent à une question relevant de la compétence de l'autorité de régulation (Constitution, article 62).

Au Yémen, le rôle du Conseil de la choura est modeste en matière financière et s'exerce par l'approbation des plans de développement économique et social, l'évaluation des politiques économiques et financières, et l'examen et le suivi des rapports de l'organe de contrôle et de comptabilité.

CONCLUSION DU CHAPITRE:

Le rôle des chambres hautes en matière d'adoption et de contrôle de l'exécution du budget est nettement moins important que celui des chambres des députés. Certes, certaines chambres hautes, telles que celles du parlement marocain et mauritanien, jouent un rôle non négligeable au niveau de l'approbation du budget et du suivi de son exécution. Cependant, il est des chambres hautes qui ne jouent aucun rôle dans ce processus (Yémen, Egypte, Sultanat d'Oman et Soudan), alors que d'autres assument un rôle subalterne en comparaison à celui assigné aux chambres des députés (Tunisie et Algérie). Enfin, on constate que c'est le pouvoir exécutif qui domine le processus de préparation du budget et qui fixe les conditions de son approbation.

Chapitre Six: Comparaison de la situation des chambres hautes arabes à celle de certaines de leurs homologues dans le monde (France, Brésil et Afrique du Sud)

6

La diversité qui caractérise les chambres hautes arabes³⁷ en termes de leur formation, leurs compétences et leurs fonctions, se retrouve chez les chambres hautes dans les autres régions du monde, avec certaines variations. En effet, il n'existe pas, au niveau mondial, un modèle unique de chambres hautes. De même, nous pouvons relever de nombreuses divergences d'une chambre à l'autre ou d'un groupe de chambres à un autre. Ces divergences ressortent de la simple comparaison des fonctions représentative, législative et de contrôle dévolues aux chambres hautes.

I- La fonction représentative des chambres hautes dans le monde

1. APERÇU DE LA FONCTION REPRÉSENTATIVE:

Les chambres hautes représentent soit les provinces et les divisions territoriales de l'état, soit certaines composantes de la société. La représentation des provinces et des collectivités territoriales constitue le modèle dominant pour la création des chambres hautes. Sur cette représentation vient se greffer celle des organisations professionnelles (Maroc, Slovénie), des élites traditionnelles et des chefs de tribus (Lesotho, Botswana, Zimbabwe), des composantes ethniques, linguistiques et religieuses (Burundi, Rwanda, République

Démocratique du Congo), ou des nationaux expatriés (France, Italie, Mauritanie, Sénégal...).

40% des chambres hautes sont élues au suffrage universel dans le cadre d'un régime électoral proportionnel, majoritaire ou mixte (Espagne, France, Japon...). 25% sont formées de membres élus et

37. Confer le Chapitre Premier.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

de membres désignés (Afghanistan, Algérie, Biélorussie, Belgique, Egypte, Inde, Italie, Tunisie...). D'autres chambres hautes sont désignées dans leur totalité (Allemagne, Bahreïn, Canada, Jordanie, Russie). Certaines chambres regroupent même des membres nommés d'office (les membres de la famille royale en Belgique, les anciens chefs d'état en Italie, les Lords en Grande Bretagne). Dans des cas plus rares, les membres de la chambre haute élisent un nombre déterminé de membres : 10 pour le Sénat belge et 3 pour le Sénat mauritanien ; ils représentent les Mauritiens vivant à l'étranger.

Dans le monde arabe, les chambres hautes se répartissent en modèles divers dominés par la désignation des membres, soit totalement par le chef de l'état (Jordanie, Bahreïn, Sultanat d'Oman et Yémen), soit partiellement (Tunisie, Algérie et Egypte). Trois chambres seulement voient leurs membres élus par les élus locaux (Soudan et Mauritanie) ou par ces derniers de concert avec les représentants des organisations syndicales (Maroc).

2. FONCTION REPRÉSENTATIVE: COMPARAISON ENTRE LES CHAMBRES HAUTES ARABES ET CELLES DE LA FRANCE, DU BRÉSIL ET DE L'AFRIQUE DU SUD:

Dans les trois pays concernés par la comparaison (France, Brésil et Afrique du Sud), les membres des chambres hautes sont élus par les élus locaux et par l'Assemblée des Français de l'étranger, et par les Conseils des provinces (Brésil et Afrique du Sud). Ceci nous fait penser aux chambres hautes arabes qui sont élues dans leur totalité pour certaines (Soudan, Maroc et Mauritanie) ou en partie pour d'autres (Tunisie, Algérie et Egypte).

Comparaison de la situation
des chambres hautes arabes à celle de certaines de
leurs homologues dans le monde (France, Brésil et Afrique du Sud)

Le Sénat français partage le droit de défendre les intérêts des collectivités locales avec l'Assemblée nationale. Le Sénat brésilien et le Conseil des provinces du Soudan défendent les intérêts des états qu'ils représentent et aucune législation se rapportant à ces états ne peut être promulguée sans leur approbation. Seule l'Assemblée consultative d'Egypte ne réunit pas des membres représentant les collectivités territoriales. Les membres élus (2/3 de l'Assemblée) représentent les paysans et les ouvriers.

En d'autres termes, le modèle de représentation dominant dans les sénats du monde est celui où la chambre haute représente les états et collectivités territoriales, avec des formes limitées de représentation de catégories sociales déterminées telles que les anciens chefs d'états, les citoyens résidant à l'étranger, et autres. La représentation au sein des chambres hautes arabes se caractérise par une certaine diversité comprenant la représentation territoriale, la représentation des différentes catégories professionnelles et la représentation des anciens hauts fonctionnaires de l'état.

1. APERÇU GÉNÉRAL:

Les compétences législatives des chambres hautes sont marquées par une grande diversité. En effet, dans un nombre très réduit de pays, les chambres hautes assurent un rôle consultatif. Les membres de ces chambres ne participent pas à la formulation des lois, mais émettent un avis à leur sujet (Botswana, Togo, Slovénie, Egypte, Yémen et Sultanat d'Oman). En revanche, dans la grande majorité des pays à parlements bicaméraux, les sénats jouissent de pouvoirs législatifs en matière de droit d'initiative législative, de droit d'amender les projets de lois et de droit de débat général sur les projets et propositions de lois. Les deux tiers des chambres hautes ont le droit d'initiative législative (exception faite des projets de lois de finances qui sont du ressort du gouvernement). Dans 10% des pays (Afrique du Sud, Belgique, Brésil, Soudan et d'autres) les chambres hautes jouissent du droit d'initiative législative dans des domaines déterminés, notamment pour ce qui est des questions relatives à la gouvernance décentralisée. Dans 12% des cas, les chambres hautes n'ont pas le droit à l'initiative législative (Botswana, Lesotho, Rwanda, Tunisie...).

Dans certains pays, le droit d'initiative législative a été accordé à un groupe de membres (10 membres en Jordanie) et non pas à des membres de façon individuelle. Le droit d'amender les projets et propositions de lois et de les discuter en séance plénière est reconnu à la plupart des chambres hautes.

En ce qui concerne la question de l'équilibre des compétences législatives entre les deux chambres du parlement, la présente comparaison a tenté de se pencher sur le cas de désaccord entre les deux chambres concernant un texte de loi ; si la chambre des députés

II- La fonction législative des chambres hautes dans le monde

peut contourner la chambre haute et adopter un texte de loi sans son approbation?

Les études dans ce domaine montrent que dans le tiers des parlements bicaméraux, la chambre des députés ne peut pas contourner la chambre haute. L'approbation de celle-ci étant obligatoire. En revanche, dans de nombreux pays, la chambre des députés peut contourner la chambre haute en observant toutefois des règles assez strictes comme l'approbation du texte par les députés à la majorité qualifiée et le recours obligatoire à la commission paritaire. Il est généralement impossible de légiférer sans la chambre haute en ce qui concerne les lois constitutionnelles et les lois organiques.

2. FONCTION LÉGISLATIVE: COMPARAISON ENTRE LES CHAMBRES HAUTES ARABES ET CELLES DE LA FRANCE, DU BRÉSIL ET DE L'AFRIQUE DU SUD:

a- Le Sénat français:

Le Sénat français est formé de 331 sénateurs, dont 319 représentant les collectivités territoriales et 12 les Français résidant à l'étranger. Le Sénat jouit des mêmes pouvoirs législatifs que l'Assemblée nationale. Il détient le droit d'initiative législative et celui d'amender les projets de lois, au même titre que l'Assemblée nationale et le gouvernement. Le gouvernement transmet les projets de lois indifféremment au Sénat ou à l'Assemblée nationale, exception faite des projets de lois de finances et des projets relatifs au financement de la sécurité sociale, qui sont soumis en premier à l'Assemblée nationale. Les projets de lois portant sur les collectivités territoriales et sur l'Assemblée des Français de l'étranger sont transmis d'abord au Sénat.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Dès l'arrivée des projets de lois au bureau du Sénat (ou de l'Assemblée nationale), ils sont transmis à l'une des commissions permanentes pour étude. Le projet de loi est discuté successivement par les deux chambres en vue de l'adoption d'un texte définitif et unifié. En cas de désaccord entre les deux chambres du parlement, une commission conjointe paritaire est mise sur pied pour proposer un texte unifié qui sera alors soumis aux deux chambres pour adoption. Si le désaccord persiste, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale d'adopter le texte selon la formule qu'il juge appropriée. Le gouvernement peut également solliciter des compétences législatives exceptionnelles et le Président de la République peut demander une seconde lecture des projets et propositions de lois et organiser un référendum sur une loi déterminée.

b- Le Sénat brésilien:

Le Sénat du Brésil se compose de 81 sénateurs représentant les 27 états fédéraux, à raison de trois sénateurs pour chaque état. Le Sénat jouit de compétences législatives étendues: les sénateurs et les commissions ont le droit d'initiative législative et le droit d'amendement, au même titre que les députés et le Président de la République. Les propositions de lois soumises par les sénateurs sont discutées au sénat. Les projets de loi sont transmis en premier lieu à la chambre des députés pour examen par les commissions, délibération puis adoption en plénière.

Le texte est ensuite transmis au Sénat: s'il est rejeté, le processus législatif s'arrête ; s'il le sénat y apporte des amendements, il doit être retransmis à la chambre des députés pour une seconde lecture, et c'est aux députés que revient la décision finale.

Le Président de la République peut demander une seconde lecture de tout projet de loi, et dans ce cas précis, le texte est rediscuté lors d'une réunion conjointe du Sénat et de la Chambre des députés (Congrès

national) sous l'égide du président du Sénat.

Dans le cas où le Président de la République oppose son veto à un texte, le lever du veto nécessite le vote de la majorité absolue des sénateurs et des députés contre l'avis du Président de la République.

Le Président de la République peut également prendre des mesures provisoires ayant force de lois, lesquelles sont approuvées ou rejetées par les deux chambres du parlement.

c- Le Conseil national des provinces d'Afrique du Sud:

Le Conseil national des provinces se compose de 90 conseillers représentant les neuf provinces du pays, à raison de 10 conseillers pour chaque province. Chaque conseil de province choisit ses dix représentants au Conseil national, lesquels sont nommés sur avis des partis politiques représentés au Conseil. En d'autres termes, les conseillers nommés au Conseil national votent conformément aux directives du conseil de la province à laquelle ils appartiennent. Les partis peuvent retirer leur confiance au conseiller qui les représente à tout moment. Cette situation se répercute sur les mécanismes de vote au sein du Conseil national tel que démontré plus loin.

Le Conseil national des provinces jouit de l'initiative législative, de concert avec la chambre des députés et le gouvernement, uniquement pour ce qui est des droits fondamentaux des individus (Bill of Rights) et des questions communes aux autorités nationales et aux autorités provinciales (agriculture, protection du consommateur, éducation, tourisme...) telles que mentionnées dans la constitution (article 76). Exception faite de ces deux domaines, l'initiative législative revient exclusivement au gouvernement et à la chambre des députés. Le Conseil national des provinces peut également apporter des amendements aux projets et propositions de lois.

Les procédures législatives diffèrent selon l'objet de la loi. Si celle-

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

ci a trait à l'article 75 de la constitution et ne touche pas aux intérêts des provinces, les procédures législatives suivies différeront de celles adoptées en ce qui concerne les lois qui touchent à ces intérêts (article 76). Les méthodes de vote diffèrent également au sein du Conseil :

- **Procédures législatives suivies lorsque les projets de lois ne touchent pas aux intérêts des provinces:**

une première lecture a lieu, d'office, au sein de l'Assemblée nationale, puis le texte est transmis au Conseil des provinces dont les membres procèdent au vote à titre individuel, ce qui implique, en principe, l'expression de 90 voix. Si la question s'inscrit dans le cadre de l'article 76 et touche aux intérêts des provinces, le vote se fait sur la base des neuf conseils à raison d'une voix pour chaque conseil, soit neuf voix. Si le Conseil adopte le texte tel qu'approuvé par l'Assemblée nationale, le texte est soumis au Président pour promulgation. Si le Conseil rejette le texte ou y apporte des amendements, le texte est retourné à l'Assemblée nationale pour une seconde lecture. Dans ce cas, c'est l'Assemblée nationale qui a le dernier mot.

- **Procédures législatives suivies lorsque les projets de lois touchent aux intérêts des provinces (article 76 de la constitution):**

La première lecture peut avoir lieu indifféremment dans l'une des deux chambres, qui transmet le texte (après lecture, étude et approbation) à l'autre chambre. Si celle-ci – Assemblée nationale ou Conseil -- approuve le texte tel qu'il lui est présenté, il est soumis au Président de la République pour promulgation. Si le texte est rejeté, une commission paritaire conjointe est constituée.

Si la chambre qui reçoit le texte en second lieu se contente de l'amender, il faut qu'il soit retransmis à la chambre l'ayant reçu en premier pour une seconde lecture. Si les amendements proposés sont acceptés, la loi sera soumise au Président de la République pour promulgation. Si les amendements sont rejetés, une commission paritaire conjointe sera formée.

Dans le cas où la commission paritaire ne parvient pas à adopter un texte unique, le texte est envoyé à l'Assemblée nationale qui devra l'approuver à la majorité des deux tiers (2/3) de ses membres. Ce scénario n'est cependant possible que si la première lecture du texte s'effectue à l'Assemblée nationale.

III- Compétences des chambres hautes en matière d'adoption et de suivi et d'exécution du budget

Dans la plupart des parlements, les chambres hautes ont un rôle à jouer dans le processus budgétaire, aussi bien dans l'adoption que dans le suivi de son exécution. Les prérogatives des sénats sont largement similaires à celles reconnues aux chambres des députés. L'initiative législative en matière de projet de budget de l'état revient exclusivement au gouvernement, et les chambres hautes en France, au Brésil et en Afrique du Sud ne dérogent pas à cette règle.

En France, le Sénat jouit des mêmes pouvoirs que l'Assemblée nationale, hormis le fait que le gouvernement présente le projet de budget en premier à l'Assemblée nationale. Le Sénat suit et contrôle l'exécution du budget par le biais de sa commission des finances. Il peut demander et obtenir tous les documents, à l'exception de ceux relatifs à la sécurité nationale. Le Sénat est assisté, pour ce faire, par la Cour des comptes qui effectue toutes les investigations et fournit toutes les informations nécessaires à la commission des finances. Les procédures législatives sont revêtues d'un caractère d'urgence lors de la discussion du projet de budget au parlement.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Au Brésil, une commission paritaire permanente (comprenant des membres du Sénat et de la Chambre des députés) a pour mission d'étudier le projet de budget annuel et se prononcer sur son contenu et sur les comptes de clôture présentés annuellement par le Président de la République. La commission peut proposer des amendements au projet de loi de finances, à condition que ces amendements soient compatibles avec la politique financière en vigueur. La commission contrôle l'exécution du budget sans entraver le travail des commissions des deux chambres. Le Sénat jouit seul, et contrairement à la chambre des députés, du droit d'approuver les emprunts contractés par le pouvoir exécutif. A la demande du Sénat (ou de la chambre des députés), la Cour fédérale de vérification des comptes effectue les investigations et les auditions nécessaires auprès des administrations des trois pouvoirs centraux. Les procédures législatives en matière d'approbation du budget sont similaires à celles adoptées pour la discussion des projets de lois transmis par le gouvernement.

En Afrique du Sud, le Conseil national des provinces jouit des mêmes pouvoirs législatifs que l'Assemblée nationale en matière d'approbation du projet de budget et du suivi de son exécution. Il est à préciser que l'initiative législative relative au budget est du ressort du gouvernement (Money Bills). La discussion du projet de loi de finances au sein du Conseil national des provinces est soumise aux procédures législatives ordinaires qui ne touchent pas aux intérêts des provinces (articles 74 et 77 de la constitution).

Les chambres hautes des trois pays comparés ci-dessus jouent toutes un rôle crucial dans les délibérations portant sur le budget de l'état et le suivi de son exécution.

IV- Compétences des chambres hautes en matière de contrôle parlementaire

Les chambres hautes des parlements bicaméraux dans le monde jouissent de compétences de contrôle similaires, dans une large mesure, à celles des six chambres hautes arabes telles que détaillées dans le Chapitre Quatre³⁸. Les trois exemples internationaux que sont la France, le Brésil et l'Afrique du Sud reflètent ces similitudes.

Les instruments de contrôle qui sont les questions, les commissions permanentes, les requêtes, les commissions d'enquête et la discussion avec le gouvernement constituent des instruments communs aux Sénats français et brésilien ainsi qu'au Conseil national des provinces en Afrique du Sud.

Tableau No. 8: Tableau comparatif des instruments de contrôle

| Pays Chambre haute | Questions | Commissions permanentes | Présence des ministres | Commissions d'enquête | Contrôle financier | Requêtes | Poursuite pénale |
|---|-----------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------|----------|---------------------|
| Les six sénats arabes ³⁹ | X | X | X | X ⁴⁰ | X ⁴¹ | X | - ⁴² |
| France- Sénat | X | X | X | X | X | X | X |
| Brésil- Sénat | X | X | X | X | X | X | X |
| Afrique du Sud- Conseil national des provinces | X | X | X | X | X | X | |

38. La Jordanie, le Bahreïn, l'Algérie, le Soudan, le Maroc et la Mauritanie.

39. La Jordanie, le Bahreïn, l'Algérie, le Soudan, le Maroc et la Mauritanie.

40. Exercées dans 4 chambres, à l'exception du Bahreïn et du Soudan.

41. Exercé dans cinq chambres arabes hautes, à savoir la Jordanie, le Bahreïn, la Mauritanie, le Maroc et l'Algérie.

42. Uniquement au Maroc.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

1. LA FONCTION DE CONTRÔLE DANS LES CHAMBRES HAUTES EN FRANCE, AU BRÉSIL ET EN AFRIQUE DU SUD:

Les chambres hautes des parlements bicaméraux dans le monde détiennent des pouvoirs et des instruments de contrôle que l'on retrouve généralement dans les chambres hautes arabes. Certains instruments, en revanche, sont propres aux chambres hautes internationales.

a- Le Sénat français

Le Sénat français jouit de vastes pouvoirs de contrôle. Il ne peut toutefois ni remettre en cause la responsabilité politique du gouvernement ni procéder à un vote de confiance. Le Sénat est cependant sollicité par le chef du gouvernement pour l'approbation de la politique générale du gouvernement.

Le Sénat détient les compétences et les instruments suivants:

- Le droit de se renseigner, d'obtenir des informations à travers les questions (écrites, orales, orales suivies d'un débat, et questions portant sur les sujets d'actualité) et de discuter les communiqués gouvernementaux, ainsi que les missions d'audition au sein des commissions permanentes et des sous-commissions;
- Le droit de mener des investigations par la création de commissions d'enquête spéciales, le droit de contrôler l'exécution des lois de finances et les investigations menées par les commissions permanentes en ce qui concerne le contrôle de l'exécution des lois et des institutions publiques, ainsi que le droit d'exercer des pouvoirs d'enquête;
- Le développement des mécanismes d'évaluation tels que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et

technologiques, l'Observatoire de la décentralisation, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, le suivi de la constitution européenne, et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé et des politiques publiques;

- Le droit de contrôler la constitutionnalité des lois et de participer à l'amendement de la constitution;
- L'exercice de pouvoirs judiciaires étroitement liés au contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif: l'accusation du Président de la République par les deux chambres du parlement, l'élection de membres au Conseil supérieur de la magistrature apte à juger le Président de la République et l'élection de 6 membres à égalité avec l'Assemblée nationale à la Cour de justice de la République chargée de juger les ministres.
- Les compétences du président du Sénat en matière de désignation dans des conseils exerçant un contrôle national supérieur; ce dernier désigne en effet :
 - Trois membres au Conseil constitutionnel,
 - Un membre au Conseil supérieur de la magistrature,
 - Un membre à la Commission nationale de l'informatique et des libertés,
 - Trois membres au Conseil supérieur de l'audiovisuel,
 - Un membre à la Commission des opérations de bourse,
 - Un membre à l'Autorité de régulation des télécommunications.

b- Le Sénat brésilien

Le Sénat brésilien dispose de compétences et d'instruments de contrôle étendus, notamment:

- Le droit de se renseigner et d'obtenir des informations par le biais des questions; et le droit d'inviter ou de convoquer les ministres à participer aux réunions et à fournir les informations requises;

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

- Le droit de mener des enquêtes en mettant sur pied des commissions d'enquête dotées de pouvoirs judiciaires;
- Le droit d'accusation pénale et le droit de juger le Président et le vice-Président de la République;
- L'initiative d'amender la constitution à l'instar du Président de la République et de la Chambre des députés;
- Le droit de saisir le Conseil constitutionnel sur l'inconstitutionnalité des lois; le Sénat détient le droit exclusif de suspendre totalement ou partiellement l'application des lois remises en cause.
- Le pouvoir d'autoriser les crédits financiers;
- Le pouvoir d'approuver la désignation des membres du Tribunal fédéral suprême et du Conseil supérieur de la magistrature proposés par le Président de la République;
- Le pouvoir d'approuver le choix des ambassadeurs et de désigner certains magistrats et hauts fonctionnaires.

c- Le Conseil national des provinces d'Afrique du Sud

Le Conseil national des provinces d'Afrique du Sud représente les neuf provinces du pays. Le Conseil jouit de vastes pouvoirs de contrôle sur le pouvoir exécutif qui s'arrêtent aux frontières du retrait de la confiance au chef de l'état et ministres, compétence que la constitution accorde uniquement à l'Assemblée nationale. Les compétences et instruments de contrôle communs aux deux chambres sont les suivants:

- Les compétences de contrôle:

- Le droit d'approuver les amendements de la constitution;
- Le droit de déclarer l'état de guerre et l'état d'urgence;

Comparaison de la situation
des chambres hautes arabes à celle de certaines de
leurs homologues dans le monde (France, Brésil et Afrique du Sud)

- Le droit de recevoir les requêtes et les propositions des citoyens et des associations de la société civile;
- Le contrôle des aspects nationaux des pouvoirs provinciaux et locaux;
- La discussion du budget et son approbation au sein des commissions et en séance plénière;
- La réception des rapports annuels et des rapports périodiques des départements de l'exécutif et des instances nationales de contrôle, des rapports du commissaire général aux comptes, des recommandations de la commission des comptes publics et des rapports des instances rattachées au parlement;
- Le contrôle de l'application des lois, de l'exécution du budget et du respect scrupuleux des dispositions de la constitution;
- Le droit d'interroger les ministres sur la manière dont l'argent du contribuable est dépensé, de vérifier l'exécution des politiques gouvernementales déclarées ainsi que de s'assurer de l'absence de tout abus de pouvoir.

- Les instruments de contrôle:

- Les commissions permanentes jouissant de pouvoirs étendus et soumettant leurs rapports au Sénat;
- Les questions orales et écrites et les interpellations;
- Les commissions d'enquête;
- Les commissions spéciales, conjointes et ad-hoc;
- La convocation des ministres, fonctionnaires, experts et citoyens à comparaître devant le Sénat et produire les pièces et documents se trouvant en leur possession;

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

- Les tournées dans l’ensemble des régions du pays pour écouter les avis et les requêtes des citoyens;
- Les débats en séance plénière en présence des ministres concernés;
- Les questions aux ministres ayant fait des déclarations devant le Sénat.

2. CONCLUSIONS TIRÉES DE L’EXPÉRIENCE INTERNATIONALE:

- Les trois chambres hautes comparées dans le cadre de cette étude, et qui sont respectivement le Sénat français, le Sénat brésilien, et le Conseil national des provinces d’Afrique du Sud jouissent de pouvoirs de contrôle étendus qui leur permettent de rester informées en permanence des travaux du pouvoir exécutif et d’en contrôler la performance. Les commissions parlementaires sont dotées de compétences qui leur assurent un rôle privilégié dans l’exercice de leur rôle de contrôle.
- Les trois chambres reçoivent un nombre considérable de rapports et d’informations de la part du pouvoir exécutif ainsi que d’autres organes et instances indépendants. Aucun obstacle ne semble entraver le flux de ces informations et leur utilisation par les membres des chambres hautes.
- Les Sénats en France et au Brésil jouent un rôle au niveau de la désignation des magistrats haut placés et des membres de certaines hautes instances nationales. Le président du Sénat en France désigne des membres au Conseil constitutionnel et dans des instances nationales supérieures qui contrôlent les choix stratégiques de l’état (le Conseil supérieur de la magistrature, la Commission nationale de l’informatique et des libertés, le Conseil supérieur de l’audiovisuel, la Commission des opérations de

bourse, l’Autorité de régulation des télécommunications). Le Sénat du Brésil approuve la désignation des membres du Tribunal fédéral supérieur et du Conseil supérieur de la magistrature et le choix des ambassadeurs.

- La responsabilisation des ministres et des représentants du pouvoir exécutif au sujet de leurs actions s’arrête aux frontières du retrait de la confiance au gouvernement. En effet, les chambres hautes partout dans le monde – à de très rares exceptions – ne sont pas compétentes à remettre en cause la responsabilité politique du gouvernement.

3. COMPARAISON DES EXPÉRIENCES ARABES ET INTERNATIONALES:

- La région arabe a des modèles très variés de chambres hautes. Certaines – au vu de leurs compétences limitées – ne correspondent en rien au modèle de compétences accordées aux chambres hautes dans le reste du monde. Il s’agit du Conseil de la choura au Yémen, de l’Assemblée consultative en Egypte, du Conseil d'état au Sultanat d'Oman et de la Chambre des conseillers en Tunisie (pour le contrôle parlementaire). D’autres, soit six chambres hautes dont la Chambre des conseillers au Maroc qui a le pouvoir de remettre en question la responsabilité politique du gouvernement, sont habilitées, par la constitution, à contrôler les actions du pouvoir exécutif et ont à leur disposition les instruments de contrôle nécessaires (Chambre des conseillers du Maroc, Sénat de Mauritanie, Conseil de la nation de l’Algérie, Conseil consultatif du Bahreïn, Conseil des notables de la Jordanie et Conseil des provinces du Soudan). Toutefois, le champ d’action de ces six chambres est très souvent restreint en raison des conditions imposées à l’utilisation des outils de contrôle. En effet, les instruments de contrôle disponibles à certaines chambres hautes et

mentionnés précédemment (questions, interpellations, commissions permanentes, commissions d'enquête, requêtes, etc.) sont communs à quasiment toutes les chambres hautes ; la différence existe au niveau des conditions qui régulent et souvent limitent leur utilisation dans les parlements arabes. L'accès à l'information par les chambres hautes internationales diffère totalement de la situation dans les pays arabes où l'accès aux rapports annuels et périodiques et informations provenant des organisations de la société civile et des centres d'études est plus compliqué. En effet, l'accès à l'information par les parlements arabes, est irrégulier, désorganisé, insuffisant et soumis, bien souvent, au bon-vouloir du pouvoir exécutif. Les chambres hautes dans d'autres régions possèdent des mécanismes leur permettant de se fournir en informations et d'accéder au cœur des stratégies tracées par le pouvoir exécutif.

- La place des chambres hautes dans les autres régions n'est pas moins importante que celle des chambres des députés au sein de l'organisation politique et constitutionnelle de l'état, même si ces chambres ne sont pas toutes aptes à remettre en cause la responsabilité politique du gouvernement. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont pour la plupart élues et que le chef de l'état n'en désigne pas systématiquement tous les membres comme au Bahreïn, en Jordanie, au Sultanat d'Oman et au Yémen, ou une partie des membres comme en Algérie, en Egypte et en Tunisie.
- Il importe d'insister que les chambres hautes arabes constituent chacune un modèle à part entière même si elles utilisent parfois les mêmes instruments de contrôle. La création de ces chambres répond, dans bien des cas, au désir du chef de l'état d'instaurer un équilibre avec la chambre des députés élue. Rappelons aussi que les chambres hautes sont de création récente dans le monde arabe et qu'elles sont allées de pair avec l'évolution du mode d'élection des chambres des députés au vote direct à bulletin secret.

Chapitre Sept: Conclusions et propositions

7

I- Principales conclusions de l'étude

Les parlements arabes se répartissent en modèles multiples, parfois contradictoires, selon les aspects suivants:

- Les parlements bicaméraux ou unicaméraux (10 parlements bicaméraux et 12 parlements unicaméraux, sachant que les constitutions du Liban et de l'Irak prévoient la création d'une chambre haute, provision jusque-là non concrétisée.)
- Les modes de formation: élection (22 chambres⁴³), désignation (5 chambres), mélange des deux modes (5 chambres).
- Les compétences générales (présence ou absence de compétences législatives ou de contrôle, ou de l'une de ces deux fonctions) et la remise en cause de la responsabilité politique des ministres, à l'exclusion du chef du gouvernement.

Certes, ces modèles présentent des similitudes et des paradoxes à la fois de sorte que chaque parlement constitue un modèle à part entière même si les besoins de la classification exigent le regroupement des parlements selon un nombre déterminé de modèles. Toutefois, l'examen approfondi des dispositions régissant chaque parlement (principalement la constitution et le règlement intérieur) révèle les particularités qui caractérisent chaque parlement arabe.

- Dans les parlements bicaméraux, les chambres hautes partagent de nombreuses compétences législatives avec les chambres basses. En matière législative, les constitutions de sept pays (Jordanie, Bahreïn, Algérie, Soudan, Maroc, Tunisie et Mauritanie) stipulent que le pouvoir législatif est assumé par un parlement formé de deux chambres, alors qu'il existe trois chambres qui, soit ne détiennent pas de compétences législatives (Sultanat d'Oman), soit jouissent de compétences limitées et restreintes (Egypte et Yémen).

43. Le Président de la République en Egypte a le pouvoir de désigner 10 députés à l'Assemblée populaire.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

- En matière de contrôle, quatre sénats se sont vu refuser tout pouvoir de contrôle par la constitution (Tunisie, Sultanat d’Oman, Egypte et Yémen), alors que six ont été pourvus de ce pouvoir à des degrés divers: du droit au renseignement au droit de remettre en cause la responsabilité politique du gouvernement (Chambre des conseillers du Maroc). Le Conseil consultatif du Bahreïn peut soumettre, de concert avec la chambre des députés et à la majorité des deux tiers, une recommandation au roi concernant l'impossibilité pour le parlement de collaborer avec le chef du gouvernement.
- Les six chambres hautes ont en commun de nombreux instruments de contrôle: toutes ont le droit de former des commissions permanentes, de poser des questions aux ministres et de les inviter à assister aux réunions des commissions, et de soumettre des questions générales au débat. Trois sont habilitées à effectuer des interpellations, mais sans que celles-ci résultent dans le retrait de la confiance aux ministres et au gouvernement (Jordanie, Algérie et Mauritanie). Abstraction faite des conditions fixées pour l’usage de ces instruments, il n’en demeure pas moins qu’ils offrent une possibilité réelle aux chambres hautes pour contrôler la performance du pouvoir exécutif. Certains règlements intérieurs prévoient le droit des citoyens à déposer des plaintes et des requêtes auprès des chambres hautes (Jordanie, Soudan et Mauritanie).
- La désignation l'emporte sur l'élection dans les chambres hautes. Sur dix chambres, quatre sont désignées dans leur totalité (Jordanie, Bahreïn, Sultanat d’Oman et Yémen); trois chambres sont désignées partiellement (le tiers des membres est désigné par le chef de l'état en Tunisie, en Algérie et en Egypte) et trois sont entièrement élues (Soudan, Maroc et Mauritanie). Dans les chambres désignées totalement ou partiellement, le choix des membres est entre les mains du chef de l'état. La constitution dans certains pays (Jordanie et Sultanat d’Oman) détermine les catégories parmi lesquelles les membres de ces chambres sont

désignés, mais laisse au chef de l'état le soin de désigner les personnes qu'il juge convenables. Les membres élus représentent, dans la majorité des cas, les provinces et les divisions territoriales de l'état (Tunisie, Algérie, Soudan, Maroc et Mauritanie), les catégories sociales ou les organisations professionnelles: en Tunisie, le tiers des membres représente les paysans et salariés. En Egypte, le tiers des membres au moins est formé d'ouvriers et de paysans. Au Maroc, les deux-cinquièmes des membres sont élus par les chambres professionnelles et les représentants des ouvriers et salariés.

La comparaison de la qualité représentative entre les deux chambres du parlement révèle que les membres des chambres des députés sont élus, au niveau national, au vote direct à bulletin secret, alors que les membres des chambres hautes sont soit désignés, soit élus indirectement par les collectivités territoriales et/ou par des organisations professionnelles.

- Cinq chambres hautes ont le droit d'initiative législative (Jordanie, Bahreïn, Maroc, Mauritanie et Soudan en ce qui concerne les affaires des provinces). Toutes les chambres ont le droit de discuter et d'amender les projets de lois. Dans quatre parlements, les projets de lois sont transmis en premier lieu à la chambre des députés (Jordanie, Bahreïn, Algérie et Egypte). Les règlements intérieurs des chambres hautes prévoient la transmission des projets et propositions de lois, dès leur arrivée au bureau de la chambre, aux commissions compétentes pour examen et avis. En cas de désaccord entre les deux chambres, des commissions paritaires conjointes sont formées pour régler le désaccord. Les deux chambres peuvent également se réunir et prendre la décision adéquate. En général, les deux chambres assument des compétences législatives équivalentes, même si la chambre des députés a le dernier mot dans le cas de désaccord sur un texte donné. Le chef de l'état jouit partout du droit de demander une seconde lecture et

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

un second vote des lois. Il peut également solliciter des pouvoirs législatifs exceptionnels qu'il exercera parfois avant d'avoir obtenu l'approbation du parlement.

- Les chambres hautes se différencient par les pouvoirs de contrôle qui leur sont dévolus. La Chambre des conseillers au Maroc et le Sénat en Mauritanie ont le droit de former des commissions d'enquête. Le Conseil de la Nation en Algérie peut émettre des conclusions suite à la discussion de la politique étrangère du gouvernement ou à la présentation de sa déclaration de politique générale. La Chambre des conseillers au Maroc se distingue des autres chambres hautes par son droit à déposer des motions de censure et d'avertissement contre le gouvernement, ce qui lui permet de remettre en question – quoique théoriquement – la responsabilité politique du gouvernement car les conditions d'application de ces deux motions restent difficiles en pratique.
- La comparaison à l'échelle internationale révèle que les chambres hautes dans le monde jouissent de pouvoirs législatifs et de contrôle étendus, ce qui leur permet de participer de manière effective à l'élaboration des lois, et de rester informées, en permanence, des actions du pouvoir exécutif à travers les rapports et les informations qui leur parviennent du pouvoir exécutif, ainsi que d'organes rattachés directement au pouvoir exécutif ou totalement indépendants de celui-ci. Les chambres hautes comparées dans le cadre de l'étude (France, Brésil et Afrique du Sud) ont le pouvoir de désigner des membres aux hautes instances qui supervisent les choix stratégiques de l'état et aux Conseils supérieurs de la magistrature. Les sénats de ces trois pays jouissent de la qualité représentative au même titre que les chambres des députés car elles sont élues dans leur totalité par des collèges électoraux qui sont également élus. Au niveau mondial, l'élection l'emporte sur la désignation dans les chambres hautes, ce qui confère à celles-ci une qualité représentative réelle.

II- Rôle des partis politiques, des groupes parlementaires et des associations de la société civile dans le renforcement des fonctions représentative, législative et de contrôle des chambres hautes

Les partis politiques et les groupes parlementaires peuvent jouer un rôle majeur dans le renforcement du rôle législatif et de contrôle des parlements, y compris dans les chambres hautes. Dans certaines chambres hautes, les partis politiques et les groupes parlementaires participent à la gestion de l'action parlementaire (conférence des présidents, organe de coordination, commissions permanentes, bureau de la chambre) dans des proportions équivalentes à leur importance numérique. Ces instances élaborent l'ordre du jour des séances et définissent les priorités dont il convient de débattre. De même, les membres de ces partis et groupes se répartissent proportionnellement sur les commissions permanentes et leur présidence, d'où l'intérêt pour eux d'activer l'action parlementaire.

De manière générale, ces partis et groupes parlementaires possèdent indéniablement un potentiel humain et financier qui dépasse les capacités des membres individuels et leur permet de mener leurs propres enquêtes, de faire appel à des experts et de soumettre des propositions de lois. Vu les réseaux et les bureaux qu'ils créent dans les circonscriptions électoralles, ils peuvent contrôler, sur le terrain, l'exécution par le pouvoir exécutif des politiques approuvées par le parlement et superviser le respect par ce pouvoir de l'exécution des plans et programmes de développement, ainsi que des programmes prévus au budget de l'état.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

La société civile peut jouer un rôle influent et actif en appuyant l'examen des projets de lois et en contrôlant le pouvoir exécutif à travers les syndicats et les associations professionnelles (ordres des avocats, des médecins, des pharmaciens...), les unions de travailleurs, les groupements d'hommes d'affaires, les commissions de protection du consommateur, les comités d'enseignants et les comités de parents dans les écoles, et par le biais des associations de la société civile, des organisations environnementales et des associations de défense des droits de l'homme. La relation entre ces instances et le parlement revêt des formes diverses et revient à:

- Tenir des réunions avec les commissions spécialisées lors de l'examen par ces commissions des projets et propositions de lois et fournir aux membres des informations et des données de nature à améliorer les législations;
- Améliorer les lois et législations en vigueur et en élaborer de nouvelles pour combler le vide législatif là où il existe;
- Soumettre des mémorandums et des requêtes aux chambres hautes pour attirer l'attention des ministres sur les questions débattues par l'opinion publique et la société civile;
- Former des groupes de pression composés de sénateurs actifs dans le domaine des droits de l'homme, afin de promouvoir le travail collectif pour un meilleur contrôle et une législation plus effective du secteur de la sécurité;
- Etablir des rapports sérieux sur les politiques gouvernementales au regard du potentiel humain et matériel des organisations de la société civile et les mettre à la disposition des membres des chambres hautes.

Les médias audiovisuels et écrits occupent une place de choix lorsqu'il s'agit de contrôler le pouvoir exécutif, de dénoncer ses abus et de les transmettre à l'opinion publique. Ils constituent un soutien fondamental aux parlementaires dans leur travail législatif et de

contrôle. D'une part, ils fournissent aux parlementaires des informations auxquelles l'accès est souvent difficile, ce qui leur permet d'être mieux informés face au gouvernement. D'autre part, les médias relaient les positions, les commentaires et les critiques des parlementaires à l'opinion publique. Il est évident que plus ces médias sont libres et indépendants du pouvoir exécutif, plus le parlement se montrera ouvert et collaboratif.

III- Propositions pour renforcer les fonctions représentative, législative et de contrôle des chambres hautes

1.PROPOSITIONS GÉNÉRALES:

a- Renforcer les capacités propres des chambres hautes en vue d'aider leurs membres à mieux exercer leurs fonctions législatives et de contrôle, ce qui revient notamment à:

- Créer des centres d'études et de documentation afin de doter les parlementaires des informations dont ils ont besoin pour leur action législative et de contrôle;
- Améliorer les capacités professionnelles du personnel de soutien aux commissions parlementaires permanentes;
- Organiser le flux d'informations transmis par les organes exécutifs et des administrations en charge du contrôle public (la Banque Centrale, la Cour des comptes, les organes d'inspection, etc.) aux chambres hautes et les mettre à la disposition des membres;

b- Organiser des ateliers de formation pour les membres des chambres hautes sur les aspects relatifs au travail législatif et de contrôle parlementaire;

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

- c- Mettre en place un comité de liaison à l'intérieur de la chambre haute chargé des relations avec les acteurs de la société civile;
- d- S'assurer que la chambre haute dispose d'un site électronique adapté, et permettant l'échange d'opinions et d'informations et une meilleure communication avec les citoyens et les organismes de la société civile;
- e- Mettre à la disposition des médias les moyens qui leur permettent d'exercer leurs fonctions en toute liberté auprès du parlement, et conférer à ces médias les moyens nécessaires pour relayer les délibérations des séances plénières;
- f- Doter les chambres hautes d'une autonomie totale par rapport au pouvoir exécutif ; telle autonomie est possible quand les membres et les instances dirigeantes ne sont pas nommés mais élus suivant un processus transparent et démocratique.

2. PROPOSITIONS DÉTAILLÉES:

a- La fonction représentative:

En vue de renforcer la fonction représentative des chambres hautes, il est proposé de:

- Elargir le champ des catégories visées par la désignation ou l'élection pour inclure les femmes et les représentants des organisations et associations professionnelles, ainsi que les minorités ethniques et linguistiques;
- Mettre en œuvre le principe de l'élection plutôt que de la désignation, et appliquer ce principe progressivement en adoptant d'abord un système mixte, puis en généralisant l'élection à tous les membres.

- Conférer une légitimité représentative aux chambres hautes afin qu'elles représentent, au niveau national, soit les divisions territoriales, soit les instances communautaires organisées, ou les deux à la fois, et qu'elles ne se limitent pas à refléter la volonté du chef de l'état.

b- La fonction législative:

- Il convient d'attribuer à des chambres hautes dépourvues du pouvoir législatif un rôle dans le processus législatif ; par exemple en Egypte, au Sultanat d'Oman et au Yémen.
- Dans les parlements dont les chambres hautes ne jouissent pas de l'initiative législative comme en Algérie et en Tunisie, il convient d'accorder aux membres de ces chambres le droit de proposer des lois.
- Afin de renforcer la position de la chambre haute dans le système de l'état, il convient de reconnaître l'égalité entre les deux chambres quant au dépôt des projets de lois par le gouvernement. Un texte devrait pouvoir entamer le circuit législatif dans l'une ou l'autre chambre sans distinction.

c- La fonction de contrôle:

Il convient de bien détailler les propositions en matière de renforcement de la fonction de contrôle afin de tenir compte des multiples disparités entre les chambres hautes arabes.

Il s'agirait de manière générale de:

- Introduire des instruments et outils de contrôle de base dans les chambres hautes qui n'ont actuellement aucun pouvoir de contrôle (l'Assemblée consultative d'Egypte, le Conseil de la choura du Yémen, le Conseil de l'Etat du Sultanat d'Oman et la Chambre des conseillers de Tunisie). Ces mesures peuvent être introduites en

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

plusieurs étapes; par exemple, dans un premier temps, ces sénats pourraient avoir la possibilité de se renseigner et de réunir des informations à travers les questions et les interpellations, sans que celles-ci conduisent à une motion de censure ou un vote de confiance. Ils pourraient également approuver les conventions et traités internationaux et les sujets soumis au débat général.

- Alléger les conditions qui bloquent souvent l'utilisation des instruments de contrôle dans certaines chambres hautes, notamment les conditions sur l'utilisation d'outils tels que les questions, les interpellations, les commissions permanentes, les commissions d'enquête, etc.

Plus concrètement, il est proposé de renforcer le cadre juridique du contrôle parlementaire par l'examen des statuts et des règlements intérieurs des parlements afin de:

- Supprimer les conditions restreignant l'utilisation des instruments de contrôle, notamment les questions, les interpellations et la soumission de questions au débat général;
- Varier les types de questions en incluant les questions orales, écrites, immédiates, les questions suivies d'un débat, et les questions d'actualité;
- Conférer davantage de compétences aux commissions permanentes, notamment en leur permettant l'audition et la convocation de ministres et l'obtention des informations requises;
- Garantir la représentation des groupes parlementaires selon leur taille et effectif dans les commissions et instances en charge du travail parlementaire;
- Alléger les conditions relatives à la tenue des séances de débat et

augmenter la fréquence de celles-ci;

- S'assurer que les statuts et règlements intérieurs ne prêtent à aucune confusion ou interprétation ambiguë.
- Réduire les délais consentis au gouvernement pour répondre aux questions des membres des chambres hautes.

d- L'approbation et le contrôle de l'exécution du budget:

- Supprimer les conditions restreignant l'adoption et la discussion, au sein des chambres hautes, du budget et des comptes de clôture ;
- Accorder aux chambres hautes des délais équivalents à ceux donnés aux chambres des députés pour approuver le budget ;
- Associer la chambre haute à toutes les étapes de l'adoption du budget de l'état, du suivi de son exécution et du contrôle des comptes de clôture dans un délai raisonnable ;
- Organiser la gestion des informations relatives à l'exécution du budget transmises au sénat par la Cour des comptes, les centres d'études, les rapports du ministère des finances, etc. afin que les membres puissent suivre le processus et être régulièrement mis à jour.

Les chambres hautes dans les parlements arabes:
Leurs fonctions représentative, législative et de
contrôle et leur rôle dans le processus budgétaire

Constitutions arabes

- La constitution de la Jordanie de 1952 et les amendements y afférents,
- La constitution du Bahreïn de 2002,
- La constitution de la Tunisie de 2002,
- La constitution de l'Algérie de 1996 et les amendements y afférents,
- La constitution du Soudan de 2005,
- La loi fondamentale du Sultanat d'Oman de 1996,
- La constitution du Maroc de 1996,
- La constitution de l'Egypte de 2007,
- La constitution de la Mauritanie de 1991,
- La constitution du Yémen de 2001,
- La constitution des Emirats Arabes Unis de 1971,
- La constitution du Qatar de 2004,
- La loi fondamentale d'Arabie Saoudite de 1992.

Sources et références

Statuts et règlements intérieurs des chambres hautes des parlements bicaméraux

- Le règlement intérieur du Conseil des notables de la Jordanie de 1998,
- Le règlement intérieur du Conseil consultatif du Bahreïn de 2002,
- Le règlement intérieur de la Chambre des conseillers de la Tunisie du 7 novembre 2001,
- La loi fondamentale No. 48 de 2004 datée du 15 juin 2004 portant organisation de la chambre des députés et de la Chambre des conseillers de Tunisie et de la relation de ces deux chambres entre elles,
- Le règlement intérieur du Conseil de la nation d'Algérie du 28 novembre 2000,
- Les statuts du Conseil des provinces du Soudan de 2005,

- Les statuts du Conseil de l'Etat du Sultanat d'Oman No. 86/97 émis par décret du Sultan,
- Les statuts de la Chambre des conseillers du Maroc de 1988,
- Le règlement intérieur de l'Assemblée consultative d'Egypte de 2001,
- Les statuts du Sénat de la Mauritanie de 1992,
- Le règlement intérieur du Conseil de la choura du Yémen de 2002.

Documents de travail

Les documents de travail présentés dans le cadre de l'atelier de travail régional sur le contrôle parlementaire organisé à Beyrouth les 16- 17 octobre 2009 par l'Initiative pour le développement parlementaire dans la région arabe sous le titre «Vers le renforcement du rôle de contrôle des parlements arabes: Développement du cadre juridique.»

Principes généraux et synthèse des ateliers de travail:

Les principes généraux relatifs au développement du cadre juridique pour le renforcement du rôle de contrôle des parlements arabes (l'Initiative pour le développement parlementaire dans la région arabe, le Programme des Nations Unies pour le développement 2010).

Sites et ressources électroniques:

- www.arabparliaments.org
- www.arab-ipu.org
- www.assemblee-nationale.dj (Djibouti)
- www.auc.km (les Comores)
- www.ipu.org
- www.parliament.gov.za (Afrique du Sud)
- www.senat.fr
- www.senat.fr/bresil.html (Brésil).