

**WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY**

L'EXAMEN POST-LÉGISLATIF

Quito, Equateur, 12 mars 2019

Réseau pour un parlement ouvert de ParlAmericas

Franklin De Vrieze, conseiller principal en matière de gouvernance, WFD



La loi a été votée au parlement...

➤ Les parlementaires s'attendent à ce que la loi soit appliquée



➤ Ils supposent qu'elle sera appliquée comme prévu



➤ Ils espèrent qu'elle aura un impact visible



Mais les attentes, les suppositions et les espoirs ne deviennent pas toujours réalité.

Pourquoi l'examen post-législatif (EPL)?

- ✓ L'application de la loi est une chose complexe qui ne se produit pas automatiquement.
- ✓ Elle dépend de :
 - La clarté du texte législatif
 - La compatibilité avec d'autres lois, la constitution et les obligations internationales
 - Les ressources (humaines, financières) pour la mettre en place
 - La disponibilité d'une législation secondaire
 - L'accessibilité de la législation aux personnes chargées de son application
- ✓ Le parlement est chargé de contrôler que la législation est mise en œuvre comme prévu et qu'elle a les effets escomptés.

Qu'est-ce que l'examen post-législatif?

- Tout d'abord, il s'intéresse à l'**exécution de la loi**, si ses dispositions juridiques sont entrées en vigueur :
 - Toutes les lois secondaires ont-elles été créées?
 - La loi est-elle compatible avec la constitution, les autres lois et les engagements internationaux?
 - Décisions ou procédures judiciaires en lien avec la loi?
 - L'organisme d'application a-t-il été créé, ou chargé d'appliquer la loi?
 - Les groupes cibles concernés ont-ils été informés de la loi?
- Ensuite, il s'intéresse à l'**impact de la législation** :
 - Les objectifs de la politique ont-ils été atteints?
 - La mise en œuvre et l'exécution peuvent-elles être améliorées?
 - Y a-t-il des leçons à apprendre et des meilleures pratiques à identifier?



Approche globale du cycle du processus législatif

- **L'approche globale du cycle encourage une gouvernance itérative avec boucle de rétroaction**
- **Communément adoptée dans la sphère de soutien électoral**
- **Cycle complet dans le travail parlementaire initialement adopté dans le processus budgétaire**

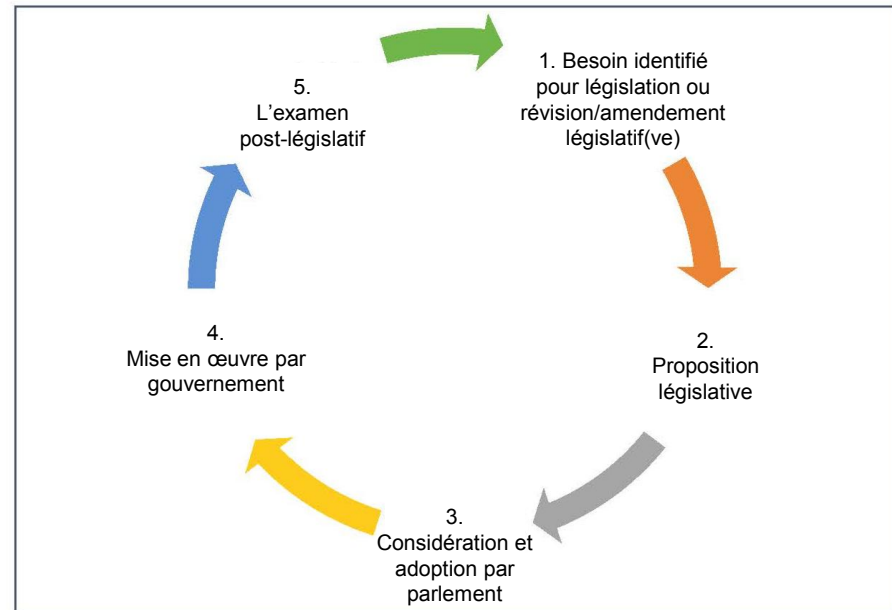


Figure 1: PLS as part of an end-to-end legislative process

Publication « Post-Legislative Scrutiny in non-Westminster Parliaments », préparée pour le séminaire académique sur l'examen post-législatif organisé par IALS-UoL et WFD, Londres 10 juillet 2018, par Jonathan Murphy et Svitlana Mishura, Verkhovna Rada d'Ukraine

Relier les rôles législatif et de contrôle du parlement

- EPL pas toujours clairement défini
- Pourrait être considéré comme faisant partie du processus législatif ou de contrôle
- Approche préférée : élément du contrôle en lien avec le cycle législatif
- Important de distinguer l'EPL du rôle de contrôle plus large du parlement

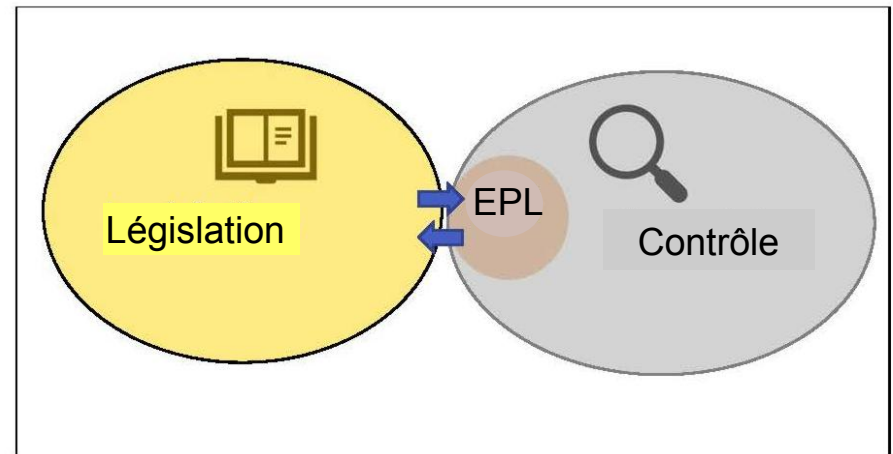
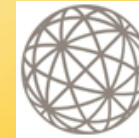


Figure 2: Situating PLS in relation to Legislation and Oversight

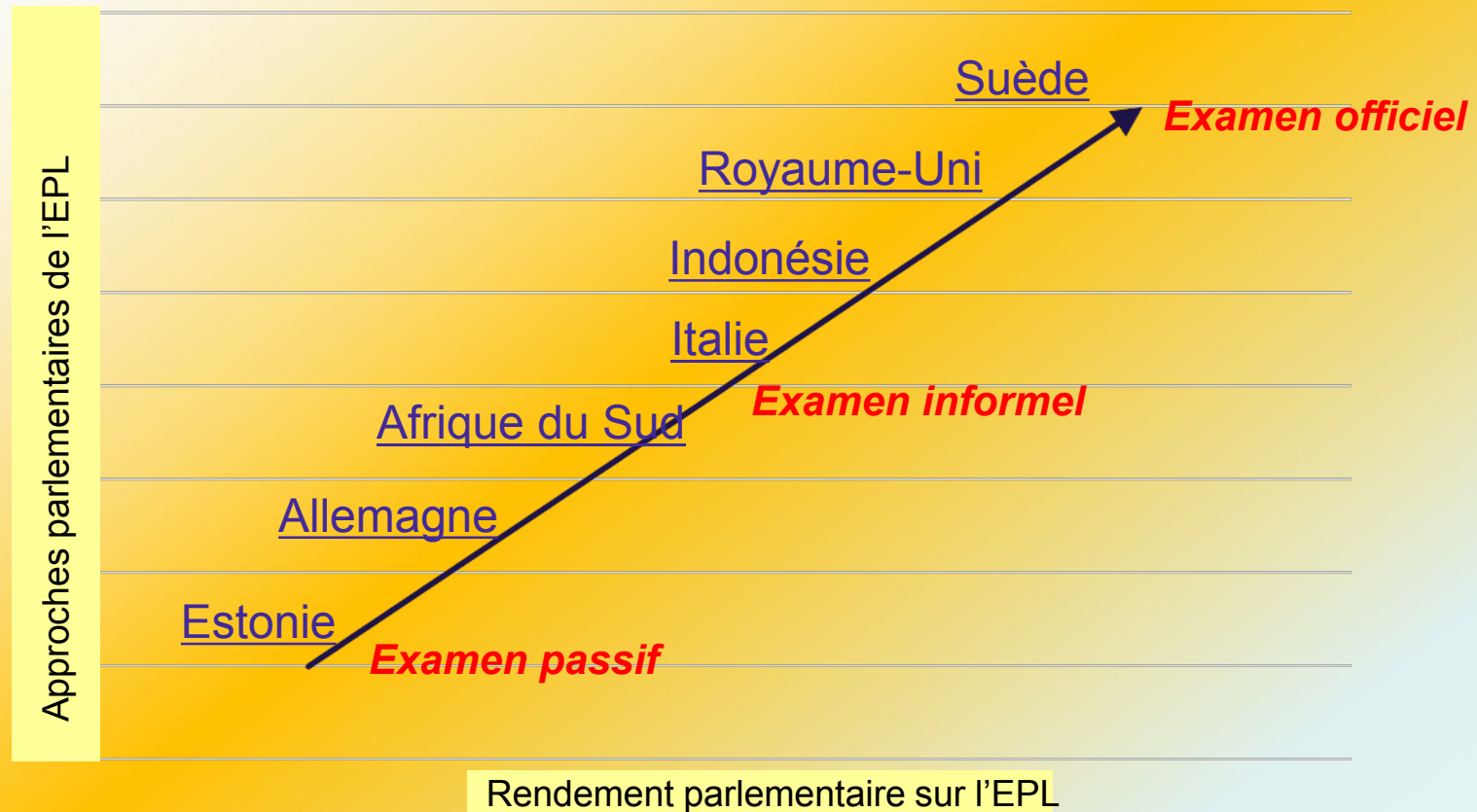
Classification des approches parlementaires de l'EPL

Examen passif	• Pas de contrôle ou d'évaluation d'impact directs par le parlement • Se fie aux rapports du gouvernement ou d'organismes indépendants • Manque d'une forte capacité administrative de la part du parlement
Examen informel	▪ Approche davantage proactive ▪ Parl. administratif <i>ad hoc</i> Structures, unités de recherche/d'évaluation ▪ Lien systématique avec les procédures officielles
Examen officiel	☐ Effectué de façon officielle et très institutionnalisée ☐ Basé sur des fondements juridiques, couvre l'évaluation juridique et de l'impact ☐ Confié à des organes parlementaires ☐ Appuyé par des procédures <i>ad hoc</i>

Publication « Post-Legislative Scrutiny as a Form of Executive Oversight. Tools and practices in Europe », préparée pour le séminaire académique sur l'examen post-législatif organisé par IALS-UoL et WFD, Londres 10 juillet 2018, par Dre Elena Griglio, Sénat italien



Parliamentary approaches to PLS





WESTMINSTER
FOUNDATION FOR
DEMOCRACY

Examen passif

Estonie

- Le Règlement sur la bonne rédaction législative du gouvernement (2012) établit que chaque projet de loi doit considérer le besoin d'une clause sur l'EPL obligatoire, y compris quand il doit être effectué, les types d'impact à évaluer, les critères d'évaluation et le contenu obligatoire du rapport d'EPL
- Le gouvernement envoie le rapport d'EPL au parlement, aux parties prenantes et au Ministère de la Justice.
- Le parlement n'a pas de capacité propre à réaliser un EPL mais dépend des rapports du gouvernement sur les aspects juridiques et concernant les impacts de l'application de la loi.



Parliament of Estonia



Allemagne

- Le *Bundestag* effectue un EPL par le biais de mécanismes de contrôle standards : obligations de rapport, interrogations, audiences, contact avec parlementaires-ministres
- Le *Bundestag* participe à l'EPL par l'examen gouvernemental ou la révision des évaluations *ex-post* menées par le Bureau des statistiques fédéral et le Conseil national des réformes réglementaires (NKR)
- Trois organes du *Bundestag* sont dotés d'une expertise en évaluation de l'impact : le Service scientifique, le Bureau de l'évaluation technologique et le Conseil consultatif parlementaire sur le développement durable.
- Exemples de résultats de procédure « légers », mais avance déjà vers l'examen informel.



Examen informel

Afrique du Sud

- Panel externe de 17 experts principaux, dont d'éminents chercheurs et spécialistes politiques, présidé par l'ancien président, commandé par le forum du président de l'Assemblée nationale
- Quatre domaines politiques :
 - Pauvreté, chômage et inégalité
 - Création et répartition équitable des richesses
 - Réforme, restitution et répartition du territoire et sécurité de la propriété
 - Renforcement de la nation et cohésion sociale
- Audiences publiques dans neuf provinces
- Participation d'experts et externalisation partielle



Italie

L'approche de l'EPL du Parlement italien est fortement ancrée dans le rôle de l'administration.

Approche asymétrique de l'EPL, portée et méthodologie différentes pour chaque Chambre :

- Chambre des députés - Service de contrôle parlementaire (dimension juridique de l'EPL), fondé sur les données du Gouvernement et d'autres institutions
- Sénat de la République - Service de qualité des réglementations (dimension juridique) et Bureau d'évaluation de l'impact (dimension de l'impact de l'EPL)
- Grande capacité analytique des bureaucraties parlementaires. Toutefois, les suivis de la politique et de la procédure sont pauvres. Les rapports sont publiés sur des sites dédiés; les parlementaires décident du suivi, le cas échéant.



Examen officiel

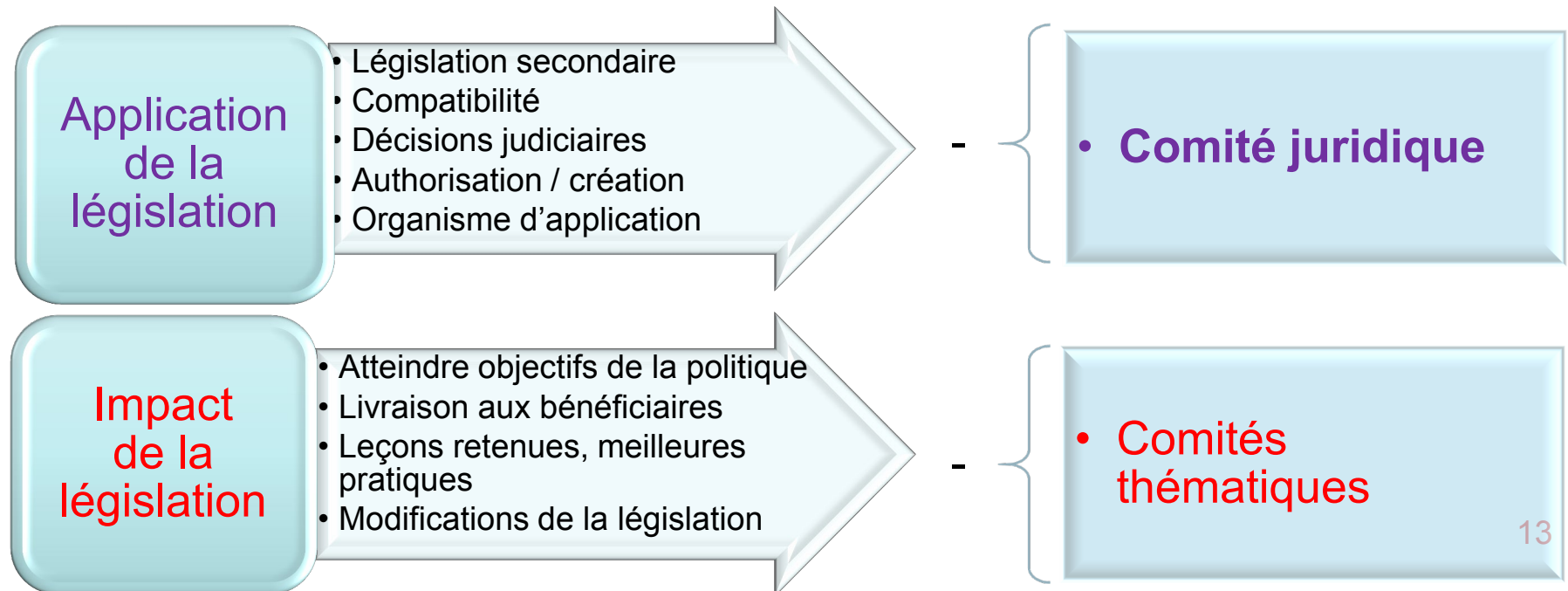
Indonésie

Comité permanent sur la législation (BALEG) de la Chambre des représentants (DPR)

Le BALEG contrôle les réglementations d'application, les difficultés du Tribunal constitutionnel, l'applicabilité par des organismes d'application, l'impact des lois sur le peuple

Le BALEG transmet les résultats de son examen post-législatif aux comités thématiques

Centre pour l'examen post-législatif





Suède

- Fondement juridique de l'EPL : Constitution suédoise, législation et règles de procédure
- L'EPL couvre la vérification de l'exécution de la loi et l'évaluation de l'impact
- Sources : Rapports gouv., Bureau d'audit national et capacité de recherche propre
- Comités du *Riksdag* : évaluation sectorielle et approfondie, suivi continu lié au budget
- Riksdag : Les rapports du comité d'EPL sont présentés en session plénière et entraînent une discussion officielle sur les résultats du processus d'évaluation. Les comités présentent leur projet de résolution ou leur proposition de décision en plénière.
- Les comités travaillent avec le Secrétariat de recherche et d'évaluation du Riksdag.





Royaume-Uni, Chambre des communes

Le Gouvernement rédige un mémorandum initial comprenant une évaluation post-législative d'une loi 2-5 ans après son adoption



(Communes) Un comité spécial examine l'évaluation et décide s'il souhaite approfondir l'examen de la loi



Le comité mène une enquête sur la loi, ou une partie de la loi, et remet son rapport avec recommandations en plénière, au Gouvernement et au public



Si le comité des Communes concerné décide de ne pas approfondir l'examen, un autre organe parlementaires de Lords, des Communes, ou des deux, peut toujours l'examiner

Royaume-Uni, Chambres des Lords

- Un comité temporaire est désigné pour effectuer l'EPL et doit remettre un rapport dans l'année.
- Comme les comités des Communes, le Comité des Lords :
 - publie une demande d'informations écrites
 - tient plusieurs réunions avec des experts, des individus et organisations concernées, et des ministres et fonctionnaires du Gouvernement
 - produit un rapport avec des recommandations pour le Gouvernement. Le rapport est publié. Le Gouvernement doit répondre dans un délai de 2 mois.





Exemple : Loi sur l'égalité de 2010 - dispositions relatives à l'invalidité

- Comité créé en juin 2015 et rapport en mars 2016
- La loi sur l'égalité de 2010 couvre toutes les formes d'égalité (genre, âge, race, invalidité, etc.).
- Trop vaste pour un comité en un an, alors son examen s'est limité à l'invalidité
- La demande d'informations a reçu 144 réponses écrites
- Toutes publiées sur le site web, y compris un memorandum du Gouv.
- Audiences publiques avec 53 parties prenantes lors de 13 réunions, transcriptions publiées en ligne.
- Résultat final : rapport global de 170 pages sur l'impact de cette loi sur les personnes ayant un handicap.

Exemple : transport en taxi

- Le mémorandum du Gouvernement affirmait que la section 165 de la loi sur l'égalité de 2010 n'était pas appliquée.
- Elle impose aux conducteurs de taxi de transporter des passagers en fauteuil roulant sans frais supplémentaires, et de les aider.
- Les parties prenantes ont affirmé au comité que les conducteurs de taxi refusaient toujours régulièrement de transporter des personnes en fauteuil roulant.
- Le comité a interrogé le ministre responsable, et a fini par recommander l'application de cette disposition.
- Dans sa réponse, le Gouvernement l'a acceptée et cela est désormais appliqué.





Approche du Parlement de Westminster : points principaux

Le système du Royaume-Uni vise à garantir que :

- toutes les lois fassent l'objet d'un examen post-législatif au sein du Gouvernement, et soient en particulier envisagées pour un examen au sein du Parlement
- certaines fassent l'objet d'un examen parlementaire plus approfondi
- il essaie d'être proportionnel aux besoins.



❖ Responsabilité du Gouvernement : la charge initiale repose sur le Gouvernement, qui doit fournir au Parlement des informations fondamentales pour l'examen post-législatif de chaque loi.

Trois approches institutionnelles de l'EPL.

Examen passif, l'approche la plus faible : car l'information est externalisée et l'examen est arbitré par le gouvernement ou des organismes externes.

Examen informel : la capacité du parlement à développer ses propres compétences d'évaluation *ex-post* est plus élevée. Toutefois, il ne faut pas supposer que l'enquête et l'évaluation entraîneront un suivi.

Examen officiel, une approche qui peut devenir un contrôle « sévère », au vu de l'implication officielle d'organes politiques lors de la recherche de faits et l'évaluation préliminaires, ainsi que de la communication des résultats de l'examen.

