

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DES PARLEMENTS

SESSION DE MANILLE

4 - 7 AVRIL 2005

Compte rendu des séances plénières



MEMBRES PRÉSENTS

Mr Artan Banushi	Albania
Mr Diogo De Jesus	Angola
Mr Ian Harris	Australia
Mr Md. Omar Faruque Khan	Bangladesh
Mr George Brion	Belgium
Mr Boniface Chacrun	Benin
Mr Ognyan Avramov	Bulgaria
Mr Prosper Vokouma	Burkina Faso
Mr Samson Ename Ename	Cameroon
Mr Carlos Hoffmann Contreras	Chile
Mr Brissi Lucas Guehi	Cote d'Ivoire
Mr Constantinos Christoforou	Cyprus
Mr Peter Kynstetr	Czech Republic
Mr Paval Pelant	Czech Republic
Mr Samy Mahran	Egypt
Mr Heike Sibul	Estonia
Mr Samual Alemayehu	Ethiopia
Mr Asnake Tadesse	Ethiopia
Mr Seppo Tiitinen	Finland
Mrs Mary Chapman	Fiji
Mrs H�el�ene Ponceau	France
Mr Xavier Roques	France
Mrs Marie-Fran�oise Pucetti	Gabon
Mr Kenneth E.K. Tachie	Ghana
Mr Helgi Bernodsson	Iceland
Mr G.C. Malhotra	India
Mrs I Gusti Ayu Darsini	Indonesia
Mrs Deirdre Lane	Ireland
Mr Arie Hahn	Israel
Mr Fayez Al-Shawabkeh	Jordan
Mr Samuel Waweru Ndindiri	Kenya
Mr Ha Sung Jun	Korea (Rep of)
Mr M G Maluke	Lesotho
Mr Mamadou Santara	Mali
Mr Namsrajav Luvsanjav	Mongolia
Mr Carlos Manuel	Mozambique
Mrs Panduleni Shimutwiken	Namibia
Mr Ibrahim Salim	Nigeria
Mr El Hadj Umar Sani	Nigeria
Mr Hans Brattest�a	Norway
Mr Ano Pala	Papua New Guinea
Mrs Halima Ahmed	Parliament of the ECOWAS

Mr Oscar Yabes	Philippines
Mr Roberto Nazareno	Philippines
Mrs Emma Lirio-Reyes	Philippines
Mr Artemio Adasa	Philippines
Mr Adam Witalec	Poland
Mrs Isabel Corte-Real	Portugal
Mrs Cecilia Paduroiu	Romania
Mr Peter Tckachenko	Russia
Mrs Fetuao Roia Alama	Somoa
Mr Francisco Silva	Sao Tome & Principe
Mrs Marie-Josée Boucher-Camara	Senegal
Mr Periowsamy Ram	Singapore
Mr Manuel Alba Navarro	Spain
Mrs Priyaneer Wijesekera	Sri Lanka
Mr Ibrahim Mohamed Ibrahim	Sudan
Mr Anders Forsberg	Sweden
Mr Christoph Lanz	Switzerland
Mr Pitoon Pumhiran	Thailand
Mr Montree Rupsuwan	Thailand
Mr Phicheth Kitisin	Thailand
Mr Sompol Vanigbandhu	Thailand
Mr Rauf Bozkurt	Turkey
Mr George Cubie	United Kingdom
Mr José Pedro Montero	Uruguay
Mrs Doris Katai Mwinga	Zambia

REPLAÇANTS

Ms Claressa Surtees (for Mr B. Wright)	Australia
Mr Marc Bosc (for Mr W. Corbett)	Canada
Mme Alsin Delcamp (for Mr J.C. Bécane)	France
Mr Wolfgang Fischer (for Mr D. Brouer)	Germany
Mr Ulrich Schöler (for Pr. Dr. Wolfgang Zeh)	Germany
Mr George Papakostas (for Mr G. Karabatzos)	Greece
Mr N. C. Joshi (for Mr Y. Narain)	India
Mr Roberto Sorbello (for Mr U. Zampetti)	Italy
Mr Tsutomu Onishi (for Mr M. Onizuka)	Japan
Ms Kate Horrey (for Mr D McGee)	New Zealand
Mr Muhammad Rafiq (for Mr M. Salim Mahmood)	Pakistan
Mr Wieslaw Staskiewicz (for Mr J. Mikosa)	Poland
Mr George Petricu (for Mr C. D. Vasiliu)	Romania

Mr Kasper Hahndiek (for Mr Z. A. Dingani) Mr David Beamish (for Mr P. Hayter) Mr Le Quang Vu (for Mr B.N. Thanh)	South Africa United Kingdom Vietnam
--	---

OBSERVATEURS

Mr Pedro Alberto Yaba	Angola
Mr Antonio Felix	Angola
Mr Juan Hector Estrada	Argentina
Mr Wayne Tunnecliffe	Australia
Mrs Catherine Cornish	Australia
Mrs Keorapetse Boepetswe	Botswana
Mr San Kim	Cambodia
Mr Jiri Krceb	Czech Republic
Mr Guillermo Astudillo	Ecuador
Mrs Stavroula Vasilouni	Greece
Mr Peter Sardi	Hungary
Mr Zoltan Horvath	Hungary
Ms Cait Hayes	Ireland
Ms Luisa Accarino	Italy
Mr Takeo Sata	Japan
Mr Pil Keun Jin	Korea (Republic of)
Mrs Rahila Ahmadu	Nigeria
Mr Amir Khan	Pakistan
Mr Andrzej Januszewski	Poland
Mr Petru Petra	Romania
Ms Adriana Badea	Romania
Mrs Cristina Dumitrescu	Romania
Mr Kasuka Mutukwa	SADC Parliamentary Forum
Mr Dhammika Kitulgoda	Sri Lanka
Mrs Charlotte Rydell	Sweden
Mrs Biljana Ognenovska	The FYR of Macedonia
Mrs Samonrutai Aksornmat	Thailand
Me Veerakarn Kanokkamalade	Thailand
Ms Neeranan Sungto	Thailand
Miss Weeranuch Thienchaikul	Thailand
Mr Emmanuel Bakwega	Uganda
Mrs Iryana Kolesnyk	Ukraine
Mr Abdul Ali AL-Shamsi	United Arab Emirates
Mr Abdullah Ahmed Sofan	Yemen

EXCUSES

Mr Hafnaoui Amrani	Algeria
Mr Bernard Wright	Australia
Mr Robert Myttenaere	Belgium
Mr William Corbett	Canada
Mr Jean-Claude Becane	France
Mr Yves Michel	France
Mr Dirk Bröer	Germany
Dr Zeh	Germany
Mr George Karabatzos	Greece
Dr Yogendra Narain	India
Mr Antonio Malaschini	Italy
Mr Ugo Zampetti	Italy
Mr Francesco Posteraro	Italy
Mr Paulo Santomauro	Italy
Mr Makoto Onizuka	Japan
Mrs Valerie Viora-Puyo	Monaco
Mr Abdeljalil Zerhouni	Morocco
Mr Surya Kiran Gurung	Nepal
Mr David McGee	New Zealand
Mr Mahmood Salim Mahmood	Pakistan
Mr Jozef Mikosa	Poland
Mr Constantin Dan Vasiliu	Romania
Mr Zingile A. Dingani	South Africa
Mr Paul Hayter	United Kingdom
Mr Bui Ngoc Thanh	Vietnam
Mr Colin Cameron	Western European Union
Mr Eike Burchard	Western European Union

SOMMAIRE

PREMIÈRE SÉANCE – Lundi 4 avril 2005 (10h30)

1. Adoption de l'ordre du jour 9
2. Questions administratives : nouveaux membres 11
3. Présentation du système parlementaire philippin par M. Oscar Yabes (Sénat) et M. Artemio A. Adasa (Chambre des représentants) 12

DEUXIÈME SÉANCE – Lundi 4 avril 2005 (15h00)

1. Communication de M. George Cubie (Royaume Uni) : « Sanctions, destitution et autorégulation parlementaires : la situation au Royaume Uni » 31
2. Communication de M. Ian Harris (Australie) : « Rendre compte de la vie parlementaire à la télévision : le pire et le meilleur » 38

TROISIÈME SÉANCE – Mardi 5 avril 2005 (10h00)

1. Audition de M. Sergio Pérez Verdugo, Président de l'Union interparlementaire 45
2. Questions administratives : nouveaux membres 46
3. Communication de M. Xavier Roques (France) : « L'initiative financière des députés français » 46
4. Communication de M. Carlos Hoffmann-Contreras (Chili) : « L'initiative législative en droit chilien » 58
5. Communication de M. Martin Chungong sur les activités récentes de l'Union interparlementaire 64

QUATRIÈME SÉANCE – Mardi 5 avril 2005 (15h00)

1. Débat général : la coopération interparlementaire à l'échelon de espaces géopolitiques 67

CINQUIÈME SÉANCE – Jeudi 7 avril 2005 (10h00)

1. Questions administratives : nouveaux membres 105
2. Débat général : la formation du personnel parlementaire 105

SIXIEME SEANCE – Jeudi 7 avril 2005 (15h00)

1.	Présentation par M. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya) de l'organisation de la session de Nairobi (printemps 2006)	161
2.	Communication de M. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya) : « La scène parlementaire au Kenya »	162
3.	Questions administratives : élection à deux postes au Comité exécutif.....	166
4.	Adoption du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Genève, 17-19 octobre 2005)	167
5.	Clôture de la session.....	168

PREMIERE SEANCE

Lundi 4 avril 2005 (10h30)

Présidence de M. Ian Harris, Président

LA SEANCE EST OUVERTE A 10H30.

M. Ian Harris, Président a souhaité la bienvenue à l'ensemble des participants aux travaux de l'ASGP, dans le cadre de la 112^e Assemblée de l'Union interparlementaire.

Une minute de silence a été observée en mémoire de Sa Sainteté le Pape Jean-Paul II.

M. Ian Harris, Président, a encouragé les membres de l'Association à consulter le site Internet de l'Association, qui comprend de nombreuses informations — y compris le compte rendu de la dernière session à Genève.

Il a indiqué qu'il y aurait des élections au Comité exécutif pour remplacer deux membres dont le mandat arrive à terme. Elles auront lieu jeudi 7 avril à 16h00 (dans l'hypothèse où il y aurait plus de deux candidats), la date-limite de dépôt des candidatures étant fixée au jeudi 7 avril à 11h00.

1. ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR

M. Ian Harris, Président a donné lecture du projet d'ordre du jour, tel qu'approuvé par le Comité exécutif :

LUNDI 4 AVRIL 2005 (MATIN)

9h30	Réunion du comité exécutif
10h30	Ouverture de la session
	Ordre du jour de la conférence
	Nouveaux membres

Souhaits de bienvenue et présentation du système parlementaire des Philippines par MM. Oscar Yabes, Secrétaire général du Sénat des Philippines et Artemio A. Adasa, au nom de M. Roberto P. Nazareno, Secrétaire général de la Chambre des représentants des Philippines.

LUNDI 4 AVRIL 2005 (APRES-MIDI)

- 15h00 Communication de M. George Cubie, Secrétaire général adjoint (service des Commissions) de la Chambre des communes du Royaume Uni : « Sanctions, destitution et autorégulation parlementaires : la situation au Royaume Uni »
Communication de M. Ian Harris, Secrétaire général de la Chambre des représentants d'Australie : « Rendre compte de la vie parlementaire à la télévision : le pire et le meilleur »

MARDI 5 AVRIL 2005 (MATIN)

- 9h00 Réunion du comité exécutif
10h00 Audition de M. Sergio Páez Verdugo, Président de l'Union Interparlementaire
Communication de M. Xavier Roques, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale (France) : « L'initiative financière des députés français »
Communication de M. Carlos Hoffmann Contreras, Secrétaire général du Sénat chilien : « L'initiative législative en droit chilien »
Communication de M. Martin Chungong sur les activités récentes de l'UIP

MARDI 5 AVRIL 2005 (APRÈS-MIDI)

- 15h00 Débat général : « La coopération interparlementaire à l'échelon des espaces géopolitiques »
Conduite du débat : M. Anders Forsberg, Secrétaire général du Riksdagen de Suède

JEUDI 7 AVRIL 2005 (MATIN)

- 9h00 Réunion du comité exécutif.
10h00 Débat général : « La formation du personnel parlementaire »
Conduite du débat : M. Ian Harris, Secrétaire général de la Chambre des Représentants d'Australie
11h00 *Heure limite de dépôt des candidatures pour les élections destinées à pourvoir deux postes au comité exécutif*
Discussion sur des thèmes supplémentaires (sélectionnés par le Comité exécutif au cours de la session)

JEUDI 7 AVRIL (APRES-MIDI)

- 15h00 Présentation de M. Samuel Waweru Ndindiri, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Kenya, sur l'organisation de la session de Nairobi (printemps 2006)
Communication de M. Samuel Waweru Ndindiri : « La scène parlementaire au Kenya »
16h00 Elections destinées à pourvoir deux postes vacants au comité exécutif
Nouveaux membres.
Questions administratives et financières.

Examen du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Genève, automne 2005).
Clôture

Le projet d'ordre du jour, mis aux voix, est adopté.

2. QUESTIONS ADMINISTRATIVES : NOUVEAUX MEMBRES

M. Ian Harris, Président a indiqué que le secrétariat de l'ASGP avait reçu plusieurs demandes d'adhésion, qui ont été soumises au Comité exécutif et approuvées. Il s'agit de :

- M. Md. Omar Faruque Kahn, Secrétaire général du Parlement du Bangladesh (remplace M. Khondker Fazlur Rahman) ;
- M. Otero Dajud Emilio, Secrétaire général du Sénat de Colombie ;
- M. Constantin Tshisuaka Kabanda, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République démocratique du Congo ;
- Mme I. Gusti Ayu Darsini, Secrétaire général-adjoint de la Chambre des représentants d'Indonésie (remplace M. Faisal Djamal, devenu secrétaire général) ;
- M. Francesco Posteraro, Secrétaire général-adjoint de la Chambre des députés d'Italie (remplace M. Giuseppe Troccoli) ;
- M. Paolo Santomauro, Secrétaire général-adjoint du Sénat de la République d'Italie (remplace M. Antonio Malaschini, devenu secrétaire général) ;
- M. Fayez Al-Shawabkeh, Secrétaire général de la Chambre des représentants de Jordanie (remplace M. Mohammad Al-Masalha) ;
- M. Henk Bakker, Secrétaire général adjoint de la seconde Chambre des Etats des Pays-Bas (remplace Mme Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden, devenue secrétaire générale) ;
- M. Constantin Dan Vasiliu, Secrétaire général du Sénat de Roumanie (remplace M. Constantin Sava) ;
- M. Lovro Loncar, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de Slovénie (remplace Mme Jozica Veliscek) ;
- M. Rauf Bozkurt, Secrétaire général de l'Assemblée nationale de Turquie (remplace M. Vahit Erdem) ;
- M. John V. Sullivan, Secrétaire général de la Chambre des représentants des Etats-Unis d'Amérique (remplace M. Charles W. Johnson) ;
- M. Marti Dalgarrondo, Secrétaire général de la Chambre des représentants d'Uruguay (remplace M. Horacio Catalurda) ;
- M. José Pedro Montero, Secrétaire général-adjoint de la Chambre des représentants d'Uruguay (remplace Mme Margarita Reyes Galvan).

Ces candidatures ne soulevant pas de problèmes particuliers, M. Ian Harris a proposé qu'elles soient acceptées en qualité de membres de l'ASGP.

Il en est ainsi décidé.

3. PRESENTATION DU SYSTEME PARLEMENTAIRE PHILIPPIN par M. Oscar Yabes (Sénat) et M. Artemio A. Adasa au nom de M. Roberto P. Nazareno (Chambre des représentants)

M. Oscar Yabes (Philippines) a présenté la communication suivante, intitulée « *Le Sénat de Philippines : une présentation du système parlementaire philippin* » :

UNE BREVE HISTOIRE DE L'EXPERIENCE PARLEMENTAIRE DES PHILIPPINES

Les Philippines disposent d'une expérience plus que centenaire du système parlementaire.

La première institution légiférante des Philippines a été créée en 1898 ou juste après que les révolutionnaires philippins eurent proclamé l'indépendance du pays vis-à-vis de l'Espagne. Elle a été connue sous le nom de *Malolos Congress*. Les membres de cette Chambre ont été élus dans toutes les provinces où régnaient, à l'époque, l'ordre et la paix. Elle n'a pas duré longtemps.

Lorsque les Etats-Unis colonisèrent les Philippines après la guerre hispano-américaine de 1898, aucun législateur véritablement représentatif n'était en place, au moins pendant les premières années.

En 1907 se tinrent dans le pays les premières élections à l'Assemblée des Philippines, où 80 sièges étaient disputés entre différents partis.

LES DEBUTS DU SENAT

Un véritable système bicaméral a été mis en place par la Loi sur l'autonomie des Philippines (*Philippine Autonomy Act*) ou *Jones Law* de 1916. La Chambre haute, ou Sénat, était composée de 24 membres, élus au sein des 12 circonscriptions sénatoriales entre lesquelles les Philippines étaient alors divisées. Chaque circonscription était représentée par deux sénateurs. La Chambre basse, appelée Chambre des représentants, était composée de 93 membres.

LA CONSTITUTION DE 1935

La République philippine (*Philippine Commonwealth*) vit le jour en 1935. La Constitution de 1935 institue une Assemblée unique, composée de 98 membres élus pour 3 ans.

La vie de ce système unicaméral fut brève. En 1940, la Constitution fut amendée pour restaurer un Sénat, Chambre haute du Congrès des Philippines.

LA CONSTITUTION DE 1973

La proclamation de la loi martiale en 1972 par le président Marcos mit fin au Congrès. Une nouvelle Constitution fut promulguée. La Constitution de 1973 institue un *Batasang Pambansa*, Assemblée nationale unique qui se réunit pour la première fois en 1978, puis en 1984. La Constitution mettait en place un gouvernement parlementaire, avec un Président doté de pouvoirs étendus.

Ce système ne dura que quelques années puisque une révolution populaire éclata en 1986, qui renversa le régime de Marcos.

LA CONSTITUTION ACTUELLE

La loi fondamentale actuelle, la Constitution de 1987, met de nouveau place un système constitutionnel de freins et contrepoids (*checks and balances*), où les branches du pouvoir sont partagées et divisées entre un Exécutif, un Législatif bicaméral et un pouvoir judiciaire indépendant des deux autres, mais de même rang.

La Constitution actuelle confie le pouvoir législatif au Congrès des Philippines, qui comprend un Sénat de 24 membres élus au suffrage universel, et une Chambre des représentants, dont les membres sont élus dans des circonscriptions ou sur des listes présentées par des partis ou organisations. La Chambre des représentants est dirigée par son *Speaker* alors que le Sénat l'est par le Président du Sénat.

La Constitution confie au Sénat et à la Chambre une série de compétences partagées, qui sont :

- de conduire des auditions, enquêtes et investigations dans le domaine législatif ;
- de proposer des amendements à la Constitution ;
- d'autoriser le Président à faire usage des pouvoirs nécessaires en cas de guerre ou autre situation d'urgence nationale ;
- de déclarer la guerre ;
- de confirmer, par l'intermédiaire de la Commission des nominations, les nominations de candidats à certaines fonctions au sein de l'Exécutif, comme les collaborateurs des cabinets, les ambassadeurs, autres officiers publics et consuls et les cadres militaires, à partir du rang de colonel ou de capitaine de marine. La Commission des nominations est présidée par le Président du Sénat et composée de 12 sénateurs et de 12 membres de la Chambre des représentants, élus par leurs Chambres respectives à la proportionnelle des partis politiques qui y sont représentés ;
- de désigner, par l'intermédiaire du Conseil du Barreau, les candidats à des fonctions au sein de l'institution judiciaire ;

- de participer, avec le Président des Philippines, à l'octroi de grâces ;
- de décompter les voix pour les élections aux fonctions de Président et Vice-président et de proclamer les noms des vainqueurs.

Outre ses fonctions législatrices, le Sénat des Philippines se voit confier par la Constitution des pouvoirs exclusifs, à savoir :

- participer à, ou rejeter, les conventions et traités internationaux ;
- siéger en tant que sénateurs-juges dans une Cour de destitution (*Impeachment Court*), en cas de mise en accusation de certains responsables gouvernementaux du chef de violation coupable de la Constitution, trahison de la confiance publique, pillage, corruption et escroquerie et autres infractions graves.

La durée du mandat des sénateurs est de 6 ans. Compte tenu des limites fixées par la Constitution, il n'est pas possible à un sénateur d'effectuer plus de deux mandats consécutifs, soit un maximum de 12 ans. Il peut en revanche postuler à un autre mandat électif, par exemple à la Chambre des représentants, et ensuite tenter de revenir au Sénat.

Les élections ont lieu tous les trois ans, à l'occasion desquelles on ne renouvelle chaque fois qu'une moitié des 24 sénateurs, soit 12 sièges. Le Sénat est donc considéré comme une institution permanente.

Du fait de sa nature même, le Sénat constitue une circonscription qui couvre la totalité du territoire. Ses priorités se concentrent donc sur des questions d'intérêt national.

LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Les procédures de dépôt des projets de loi et d'examen par les commissions sont similaires à la Chambre des représentants et au Sénat. En règle générale, il s'agit de la même procédure que dans d'autres parlements étrangers.

Les projets de loi peuvent avoir des origines très variées. Les élus peuvent présenter leurs propres idées en matière de législation ou reprendre des propositions de loi présentées par leurs électeurs, des groupes de pression ou des organisations non gouvernementales.

Une part importante de la législation nécessaire émane de l'Exécutif. Chaque année, après que le Président des Philippines a présenté son programme législatif dans le cadre de son Discours sur l'état de la Nation, les administrations transmettent à la Chambre et au Sénat des projets de loi qui concrétisent le programme présidentiel.

L'activité législative s'exerce sur une durée de trois ans, et porte le nom de législature (*Congress*). Nous sommes actuellement dans la XIII^e législature.

Le Parlement philippin est convoqué en session ordinaire à partir du quatrième lundi de juillet et peut continuer à siéger, au rythme qu'il détermine lui-même, jusqu'au trentième jour précédant l'ouverture de sa session ordinaire suivante. Le Président des Philippines peut le convoquer en session extraordinaire à n'importe quel moment.

La présente session a commencé le 26 juillet 2004 et devrait se clore le 10 juin 2005.

Le Parlement est en session du lundi au mercredi et, quelquefois, le jeudi également, lorsque des projets de loi d'intérêt local doivent être adoptés.

LE SYSTEME DES COMMISSIONS

Au cœur de l'activité législative du Parlement se trouve le système des commissions. Les commissions permanentes du Sénat, qui travaillent comme des « législateurs en miniature », arrêtent le sort de la plupart des propositions. Les réunions de commissions ont pour finalité d'entendre le point de vue des différentes parties intéressées ou affectées par le projet de loi.

Une commission peut prendre position sur un projet de loi de différentes manières : elle peut adopter ou rejeter ses dispositions avec ou sans amendements ; elle peut le réécrire entièrement ; le rejeter, ce qui signifie la fin du projet de loi ; présenter un rapport favorable ou sans recommandations, ce qui permet à la Chambre d'examiner le projet en séance publique.

Si la version adoptée par une Chambre est compatible avec celle adoptée par l'autre Chambre, la version finale dans sa forme adoptée est imprimée. S'il y a des différences, une commission mixte (*Bicameral Conference Committee*) est réunie afin de tenter de concilier les dispositions divergentes des deux versions. La commission mixte présente un rapport sur la version de compromis, pour approbation par les deux Chambres. Aux Philippines, la commission mixte est une institution très puissante, au point qu'on l'appelle parfois la « Troisième Chambre » du Congrès.

Le projet est ensuite transmis au Président de la République, qui le signe et lui donne force de loi ou lui oppose son veto et le renvoie à la Chambre dont il émane, avec un message de veto. Un vote des deux Chambres à la majorité des deux tiers est nécessaire pour passer outre au veto présidentiel.

LE SECRETARIAT

Conformément au Règlement du Sénat des Philippines, l'institution doit élire ses organes, à savoir le Président du Sénat, un président *pro tempore*, le secrétaire général et le *Serjeant-at-Arms*. A l'heure actuelle ont été élus comme Président du Sénat M. Franklin M. Drilon — ce qui en fait ès qualité le troisième personnage de l'Etat —, comme président *pro tempore* M. Juan M. Flavio, comme secrétaire général votre serviteur et comme *Serjeant-at-Arms* le général Jose V. Balajadia Jr. Le chef de la majorité est le sénateur Francis N. Pangilinan, celui de l'opposition le sénateur Aquilino Q. Pimentel Jr.

Le secrétaire général du Sénat, élu par les membres du Sénat, est à la tête du secrétariat de la Chambre. Il aide le président du Sénat à fournir un soutien législatif et administratif approprié aux bureaux des sénateurs. Il supervise et contrôle tous les services et personnels du secrétariat du Sénat. Il est le gardien des archives du Sénat et contresigne toutes mesures, instructions et résolutions décidées par le Sénat et les revêt du cachet officiel du Sénat, qui est sous sa garde.

Dans l'organisation présente, le secrétaire général est aidé de trois secrétaires généraux adjoints — dont l'un est parmi nous, Mme Emma L. Reyes, secrétaire général adjoint pour les affaires législatives, qui est membre du Comité exécutif de l'ASGP —, cinq directeurs généraux, un assistant principal de direction et le conseiller du Sénat pour les affaires juridiques, qui sont séparément en charge des services législatifs, de l'administration et des finances, des services d'assistance particuliers et des services juridiques.

La responsabilité du maintien de la sécurité et de l'ordre au Sénat, qu'il siège ou non, revient au *Serjeant-at-Arms*.

A la différence de certains parlements, les fonctions de secrétaire général du Sénat n'ont pas de terme défini, pas plus qu'il ne dispose de la sécurité de l'emploi. Le Règlement du Sénat dispose qu'il exerce ses fonctions jusqu'à ce qu'un successeur soit désigné, ce qui coïncide habituellement avec l'élection d'un nouveau président du Sénat. Depuis l'adoption de la Constitution en 1987, il y a eu neuf présidents du Sénat — et il y a eu aussi neuf secrétaires généraux du Sénat.

AUTRES SERVICES RELEVANT DU SECRETARIAT GENERAL

Relèvent de la supervision directe du secrétaire général du Sénat certains services techniques et spécialisés, en charge d'études et de recherches à titre principal, à savoir : l'Office d'analyse budgétaire et de contrôle (*Legislative Budget Research and Monitoring Office, LBRMO*), l'Office sénatorial d'études et de recherches fiscales (*Senate Tax Study and Research Office, STSRO*), l'Office des relations internationales et du protocole (*Office of International Relations and Protocol, OIRP*), l'Office sénatorial de prévision économique (*Senate Economic Planning Office, SEPO*) et le *Blue Ribbon Oversight Office Management (BROOM)*.

Le LBRMO constitue la cellule d'expertise technique d'une commission très importante, la commission des Finances, qui examine le budget de l'Etat.

Le STSRO réalise des études et présente des propositions de réforme en matière fiscale et constitue le pôle de recherche d'une commission également très importante, la Commission des voies et moyens.

L'OIRP est en charge des activités internes et externes du Sénat susceptibles d'impliquer la visite de personnalités étrangères ou des déplacements de membres du Sénat en mission officielle à l'étranger. C'est l'OIRP qui est impliqué, à titre prioritaire, dans notre participation à l'Union interparlementaire — y compris l'accueil de cette CXII^e Conférence de l'UIP et la réunion de l'ASGP.

Un office créé récemment, le SEPO, constitue une « boîte à idées » (*Think Tank*) du Sénat, notamment en matière économique et sociale.

Le BROOM épaula la Commission sur la responsabilité financière des fonctionnaires publics, qui conduit des enquêtes sur les irrégularités et détournements commis par des responsables administratifs.

D'autres organes sont également placés sous l'autorité directe du secrétariat général du Sénat, comme le Bureau d'audit et de gestion prévisionnelle (*Management Planning and Operations Audit Bureau*), le Bureau des traitements informatisés et des systèmes d'information (*Electronic Data Processing and Management Information Systems Bureau*), le Bureau d'information et de relations avec le public (*Public Relations and Information Bureau*) et le Centre de renseignements du public (*Public Assistance Center*).

RESTER EN CONTACT AVEC LES CITOYENS

Afin de rester en phase avec les attentes croissantes des sénateurs, lorsqu'ils s'adressent à des intérêts nationaux variés, et avec l'exigence de la population d'être informée de ce que font les sénateurs en son nom, le secrétariat général a présenté une série d'initiatives et mis en œuvre certains programmes pour répondre à ces demandes.

Le site Internet du Sénat

Nous avons exploité les vastes potentialités offertes par les technologies de l'information (IT) et mis en place un site Internet du Sénat philippin (www.senate.gov.pg). Nous estimons qu'il s'agit là d'un moyen efficace de démocratiser l'accès de la population aux projets de lois, aux prises de position des sénateurs sur certains sujets, aux débats en séance plénière, aux auditions des commissions, aux rapports de synthèse et autres documents nécessaires pour informer adéquatement le public et lui faire connaître la procédure législative.

Relations avec les organisations gouvernementales, les organisations non gouvernementales et la communauté universitaire

Le Bureau des relations extérieures organise des visites du Sénat, des visites de courtoisie et des sessions d'information pour des groupes de visiteurs venus de diverses directions et agences de l'Exécutif et du Judiciaire, des collectivités territoriales, d'organisations non gouvernementales, pour les étudiants, pour des acteurs de la société civile et des hôtes étrangers. L'année dernière, le Sénat a ainsi accueilli 18 096 visiteurs et hôtes dans le cadre de visites d'étude provenant de 37 collectivités territoriales, 124 écoles et 9 pays.

Nous signons des accords avec des Universités intéressées par l'envoi d'étudiants sélectionnés désireux de travailler comme vacataires estivaux pour les sénateurs et les commissions. Nous encourageons les étudiants à suivre des formations sur le terrain dans différents secrétariats d'office, notamment les étudiants en histoire, sciences politiques, études internationales, administration publique et sciences de l'information. Pour récompenser un parcours universitaire exceptionnel, nous décernons annuellement les Palmes de l'excellence universitaire du Président du Sénat aux majors de promotion de l'ensemble du pays.

Programme d'information et d'assistance aux personnes défavorisées

Le programme d'information et d'assistance du Sénat a conduit à la mise en place du Centre sénatorial d'assistance publique. Le Centre pourvoit aux besoins de la population qui sollicite les sénateurs pour une aide médicale, une orientation en matière d'emploi et autres besoins financiers. Les sénateurs ne sont pas de simples législateurs. Ce sont des responsables politiques et les électeurs sollicitent leur aide, par exemple pour avoir des fonds pour construire des routes, pour des recommandations en matière d'emploi ou pour une aide médicale aux indigents.

Dans le cadre de leur « Initiative parlementaire », les législateurs allouent des crédits à certains hôpitaux publics et autres agences pendant le vote du budget, allocation grâce à laquelle ils peuvent fournir à leurs électeurs une aide individuelle. L'année dernière, le Centre sénatorial d'assistance publique a ainsi accueilli 22 143 malades indigents, qui ont reçu des soins médicaux grâce à des lettres de recommandation adressées aux hôpitaux afin que leur soient fournis des médicaments, des examens de laboratoire, des chimiothérapies et des dialyses.

Couverture médiatique

Le public est totalement informé des activités quotidiennes du Sénat. C'est ainsi que sont hébergés dans le Bureau de la presse du Sénat près d'une centaine de journalistes, représentant 35 médias de presse écrite, 13 radios et 7 chaînes de télévision. Et la presse est très libre et très active dans ce pays.

Couverture par la télévision par câble

Nous posons les fondations d'une couverture des sessions du Sénat et des auditions de commissions par la télévision par câble. L'Association pour la télévision philippine par câble (*Association of Philippine Cable Television*), composée de 389 membres dans tout le pays, a fait part de sa volonté de retransmettre les activités du Sénat pendant le temps d'antenne réservé par la loi aux affaires nationales et publiques.

Fondation des épouses de sénateurs

Les épouses des sénateurs s'engagent activement dans des projets d'intérêt général. Elles patronnent et organisent régulièrement des missions médicales et bucco-dentaires dans différents villages et régions défavorisées. La Fondation a un programme de construction d'habitations pour les personnes âgées dans certaines régions du pays.

M. Artemio A. Adasa (Philippines) a présenté la communication suivante, intitulée « *La Chambre des représentants* » :

I. INTRODUCTION

La Chambre des représentants est l'autre Chambre du Congrès des Philippines. Elle célébrera son centenaire en octobre 2007.

La Chambre siège actuellement au Centre national du Gouvernement (*Constitution Hills, Quezon City*), un vaste domaine de 16 hectares dominant la pittoresque vallée de la Marikina. Le complexe de la Chambre des représentants — plus connu sous le nom de *Batasang Pambasa Complex*) est composé d'un ensemble de 4 bâtiments, à savoir le bâtiment principal, l'aile sud, l'aile nord et le *Ramon V. Mitra Building*, un bâtiment de construction plus récente.

Le bâtiment principal, qui abrite la salle de séance et les bureaux du Président, a été conçu pour accueillir les 200 membres de la Chambre. La salle de séance est reliée à deux niveaux avec les ailes nord et sud, dotées de six étages de bureaux, pour le confort des élus à la Chambre. Les salons sont adjacents à la salle de séance et offrent aux élus un endroit pour s'entretenir avec leurs électeurs et invités, pendant une suspension de séance ou de travaux.

Le *Ramon V. Mitra Building*, terminé en mars 2001, a été baptisé du nom du seizième Président de la Chambre de représentants. Il abrite à l'heure actuelle le Bureau des études et de la recherche (*Reference and Research Bureau*), la bibliothèque parlementaire, le service des commissions, des salles de réunion et les bureaux des parlementaires.

II. PROJETS DE LOI PROVENANT A TITRE EXCLUSIF DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS

Bien que le système soit bicaméral dans son ensemble, la Chambre des représentants est seule habilitée à présenter des mesures en matière de revenus, de fiscalité, d'utilisation des deniers publics et d'émission de la dette publique.

La Constitution philippine dispose ainsi que « les projets de loi de finances, les projets de loi sur la fiscalité des revenus ou les tarifs douaniers, les projets de loi autorisant un accroissement de la dette publique, les projets de loi d'intérêt local et les propositions de loi ne peuvent être présentés que devant la Chambre des représentants, que le Sénat peut néanmoins modifier par le moyen d'amendements. » (art. 6, § 24).

La philosophie qui sous-tend ce droit exclusif est que les élus de circonscription et les élus sur une liste présentée par un parti politique sont en contact direct avec la population dans un cadre local, plus que ne le sont les sénateurs élus sur une base plus large. Les élus de la Chambre sont, par conséquent, dans une position plus favorable tant pour évaluer la charge susceptible d'être supportée par la population que pour mesurer les bénéfices attendus.

III. MEMBRES DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS

Pour ce qui concerne les membres de la Chambre, la Constitution dispose que « la Chambre des représentants ne compte pas plus de deux cent cinquante membres, à moins qu'il n'en soit disposé autrement par la loi. Ils sont élus dans des circonscriptions au sein des provinces, des villes et de l'agglomération de Manille, sur la base de leurs nombres d'habitants respectifs et d'un ratio uniforme et progressif, ainsi que sur des listes présentées par des partis ou organisations autorisés au plan national, régional ou local » (art. 6, § 5 (1)).

« Les élus de liste représentent vingt pour cent du nombre total d'élus à la Chambre des représentants, y compris eux-mêmes » (art. 6, § 5 (2)).

« Les membres de la Chambre sont élus pour trois ans. Aucun ne peut effectuer plus de trois mandats. » (art. 6, § 7).

La Chambre de représentants compte à l'heure actuelle 236 membres, dont 212 sont élus dans des circonscriptions et 24 sont des élus de liste. Il y a actuellement 37 législatrices, ce qui représente presque 16 % du total des membres de la Chambre.

IV. LES AUTORITES DE LA CHAMBRE DES REPRESENTANTS

Les autorités de la Chambre des représentants sont le Président, les quatre Vice-présidents, le secrétaire général et le *Sergeant-at-Arms*, élus par un vote à la majorité des membres de la Chambre au début de chaque législature.

M. Jose de Venecia Jr., élu de la 4^e circonscription de Pangasinan, est l'actuel Président de la Chambre. Du point de vue de l'ordre protocolaire, il est le quatrième personnage de l'Etat philippin. Il est au sommet politique et administratif de la Chambre, préside les sessions, supervise les délibérations et l'adoption rapide des textes.

Il y a quatre vice-présidents, à savoir MM. Emilio R. Espinosa Jr., Raul V. del Mar, Gerry A. Salapuddin et Benigno S. Aquino III.

Les vice-présidents choisissent en leur sein celui qui assumera les charges et pouvoirs du Président en son absence ou en cas d'incapacité. Les vice-présidents sont supposés faciliter les mesures, demandes et autres problèmes soumis par les membres représentants les circonscriptions de Luzon, Visayas et Mindanao.

Le secrétaire général, sous l'autorité et le contrôle du Président, est le chef des fonctionnaires de la Chambre et est responsable de l'accomplissement fidèle et efficace de leurs missions officielles. Il est élu à la majorité des membres de la Chambre au début de chaque législature.

M. Bayani N. Fabic, ancien général de brigade, est l'actuel *Sergeant-at-Arms* de la Chambre des représentants et il est, à l'instar du secrétaire général, élu à la majorité des membres de la Chambre en début de législature. Le *Sergeant-at-Arms* est responsable du maintien de l'ordre pendant les sessions, de la sécurité de l'ensemble du complexe de bâtiments de la Chambre et de la sûreté de ses membres, de son personnel et de ses hôtes.

Ainsi qu'il est prévu dans le Règlement de la Chambre, ses représentants « restent en fonction jusqu'à l'élection de leurs successeurs, le Président et les Vice-présidents restant en fonction jusqu'au terme de leur mandat à moins qu'ils ne soient immédiatement remplacés » (art. 11, § 1).

Néanmoins, « le secrétaire général en fonction à la fin d'une législature demeure en fonction et préside la session inaugurale de la législature suivante, jusqu'à l'élection d'un nouveau président » (art. 11, § 2).

M. Prospero C. Nograles, élu de la 1^{ère} circonscription de Davao City, est le chef de la majorité de la Chambre. Le chef de la majorité, conformément au règlement et à la tradition, est également le président de la commission du Règlement. Il est élu au cours d'une assemblée (*caucus*) du parti au pouvoir. Le chef de la majorité est responsable de la stratégie et le porte-parole officiel du parti majoritaire.

M. Francis G. Escudero, élu de la 1^{ère} circonscription de Sorsogon, est le chef de l'opposition à la Chambre. Il est élu au cours d'un *caucus* de l'opposition. Le chef de l'opposition est l'orateur en chef de l'opposition en matière fiscale, dans le cadre des discussions sur les mesures législatives proposées par la majorité. Il est le porte-parole officiel de l'opposition, dont on attend qu'il défende les droits de la minorité vis-à-vis des programmes et politiques de la majorité.

V. LE SECRETARIAT

Le secrétariat est dirigé par un secrétaire général, qui est actuellement M. Roberto P. Nazareno. Il est assisté, dans l'exercice de ses devoirs et responsabilités, par des secrétaires généraux adjoints à la tête des différents services, à savoir : le service des opérations, que je dirige, les services des commissions, des affaires administratives, des affaires financières, des bâtiments et moyens matériels, des relations publiques et de l'information, de la planification des travaux parlementaires et du budget, des affaires juridiques, de l'audit interne, de la sécurité ainsi que des relations interparlementaires et des opérations spéciales.

Les hommes et femmes qui apportent leur concours aux services législatifs et administratifs du secrétariat font partie d'un corps de professionnels, obéissant aux règles de la fonction publique — ce qui implique la sécurité de l'emploi et ne peut donc être remis en cause que pour des raisons graves.

VI. RELATIONS PUBLIQUES

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, les membres de la Chambre représentent, à titre individuel, une circonscription spécifique. La Chambre n'est donc la Maison du peuple que pour autant que l'engagement et la participation de chacun dans la procédure législative est encouragée, garantie et soutenue — et ce doit être l'objet d'une politique.

C'est la raison pour laquelle l'emploi de l'informatique et le développement de la capacité à maîtriser cette technologie est vigoureusement soutenue par la Chambre, non

seulement afin d'améliorer les procédures législatives mais aussi afin de contribuer à une meilleure information du public.

Le site Internet de la Chambre (www.congress.gov.ph) permet à toute personne intéressée d'être informée des travaux en cours à la Chambre (projets de loi déposés et débattus, biographie des membres et fonctionnaires de la Chambre et autres questions actuelles d'ordre législatif).

Les visiteurs et hôtes peuvent bénéficier d'une visite guidée des locaux de la Chambre et jeter un rapide coup d'œil à ses travaux en séance publique et dans les différentes commissions. De telles visites permettent au public de se faire une idée de ce qu'est « l'usine législative » (*Legislative Mill*) et de mieux appréhender les tâches quotidiennes des parlementaires.

M. Ian Harris, Président a remercié MM. Oscar Yabes et Artemio A. Adasa pour leurs présentations et a ensuite invité les membres présents à leur adresser leurs questions.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) a indiqué qu'il avait deux questions. La première a trait au rang des deux Chambres du Congrès. Il a demandé si les Chambres étaient classées sur un plan protocolaire, le Sénat ayant été désigné comme la « Chambre haute ». Il a demandé si le Président du Sénat était le Président des deux Chambres. Le Sénat dispose-t-il de pouvoirs autres que ceux relatifs à ses compétences législatives ?

La seconde question a porté sur les contrats nécessitant une décision du Président. Il a demandé quels étaient ces contrats et si le Président avait une compétence générale ou s'il bénéficiait, pour cette tâche, du soutien d'un Bureau.

M. Oscar Yabes a indiqué que l'appellation « Chambre haute » tirait son origine du fait que les deux Chambres étaient initialement installées dans un bâtiment unique. Le Sénat siégeait à l'étage supérieur, de sorte que les journalistes y ont fait référence comme à la Chambre haute. Les deux Chambres ont désormais leurs propres bâtiments — la Chambre des représentants étant désignée comme la « Grande Chambre » et le Sénat comme la « Petite Chambre ». Les deux Chambres sont sur un pied d'égalité au plan constitutionnel. Chacune a ses pouvoirs propres. Pour ce qui concerne l'ordre protocolaire, après le Président et le Vice-président, le troisième plus haut personnage de l'Etat est le Président du Sénat, suivi du Président de la Chambre des représentants (le cinquième étant le *Chief Justice*).

M. Artemio A. Adasa, évoquant la conclusion des contrats, a indiqué que le Président avait un pouvoir absolu dans ce domaine. Tous les contrats doivent porter sa signature. Le seul cas dans lequel ce pouvoir est transféré au secrétaire général est celui de « l'interrègne », après que les électeurs ont été appelés aux urnes et alors qu'aucun président n'a encore été élu.

M. Ian Harris, Président, a observé qu'on ne pouvait être élu au Sénat que dans la limite de deux mandats consécutifs. Il a demandé si l'on préférerait être élu au Sénat ou à la Chambre des représentants.

M. Oscar Yabes a indiqué que les sénateurs devenus inéligibles en application de cette règle postulaient à d'autres fonctions électives, comme celle de député, de gouverneur ou de maire. Il a également existé une limitation du nombre de mandats à la Chambre des représentants.

Mme Hélène Ponceau (France) a remercié les orateurs pour leurs intéressantes présentations. Elle a indiqué avoir trois questions, la première portant sur le président *pro tempore* du Sénat, qui remplace le Président en son absence. Elle a demandé si le président *pro tempore* avait d'autres fonctions, lorsque le Président était présent.

Elle a noté que le secrétaire général était un fonctionnaire élu. Elle a demandé si les secrétaires généraux adjoints étaient élus ou nommés et, dans ce dernier cas, par quelle autorité.

Combien de fonctionnaires travaillent à la Chambre des représentants et au Sénat ? Y a-t-il une fonction publique propre à chaque Chambre, séparée du reste de la fonction publique ? Ces fonctionnaires travaillent-ils à la Chambre durant la totalité de leur carrière ?

Mme Emma Lirio Reyes a indiqué que le président *pro tempore* pouvait assumer d'autres fonctions, comme celle de présider des auditions de commission, bien que sa tâche principale soit de suppléer le Président.

Les secrétaires généraux adjoints sont des fonctionnaires et disposent de la sécurité de l'emploi.

Il y a environ 1 200 fonctionnaires au Sénat et 3 000 à la Chambre des représentants.

M. Xavier Roques (France) a indiqué avoir deux questions. Il a noté, en premier lieu, que le nombre de mandats était limité. Il a demandé la raison d'une telle limitation et s'il s'agissait de prévenir des mandatures d'une durée excessive.

La seconde question portait sur les secrétaires généraux élus, quant au point de savoir s'ils étaient élus parmi les fonctionnaires de la Chambre ou s'ils étaient recrutés à l'extérieur.

M. Oscar Yabes a indiqué que l'argument sous-jacent à la limitation du nombre de mandats était que 12 ans constituaient une durée excessive de présence continue à la Chambre. Il résulte du souci de démocratiser le système. Il s'agit là d'une disposition récente, qui est apparue pour la première fois dans l'actuelle constitution et s'applique à tous les mandats électifs.

Il est possible que soit élu un secrétaire général à l'extérieur du personnel de la Chambre. Lui-même avait été le directeur de cabinet du sénateur élu Président.

M. Artemio A. Adasa a indiqué que le personnel de la Chambre des représentants se divisait en deux catégories. La première constitue le secrétariat et se compose de fonctionnaires recrutés sur cette base. La seconde est recrutée directement par les membres de la Chambre et travaille pour leur compte ; ce ne sont pas des fonctionnaires. Les secrétaires généraux adjoints de la Chambre des représentants sont des fonctionnaires de carrière. Ils ont en charge un département particulier et le plus ancien remplace le secrétaire général en tant que de besoin.

La principale raison de la limitation du nombre de mandats était de donner à d'autres la possibilité de servir leur pays. Tel est le fondement du système par listes. Dans les systèmes antérieurs, le Président de la République désignait à la Chambre des représentants de différents secteurs. Ceci est désormais institutionnalisé à travers les élus au scrutin de liste. Chaque élu de secteur doit rassembler au moins 2 % des voix exprimées pour obtenir un siège (4 % donnent un siège supplémentaire et 6 % un de plus — le nombre maximal).

Le secrétaire général est élu par tous les membres de la Chambre des représentants. Il est proposé par le Président et le parti majoritaire. Il n'y a jamais eu plus d'un candidat. Il n'est pas nécessaire qu'il ait travaillé auparavant comme fonctionnaire de la Chambre.

M. Mamadou Santara (Mali) a remercié MM. Oscar Yabes et Artemio A. Adasa pour leurs présentations détaillées.

Sa première question a porté sur le statut du secrétaire général. Il a demandé quelle était la durée de ses fonctions ou s'il était élu pour une période indéterminée. Il a demandé s'il demeurerait en fonction à la fin d'une législature.

Sa seconde question portait sur le statut du chef de l'opposition. Une telle fonction n'existe pas au Mali. Il a demandé combien de groupes étaient enregistrés au Sénat, comment le chef de l'opposition était désigné et quel était exactement son rôle.

Il a enfin demandé des détails supplémentaires sur le veto présidentiel en matière législative.

M. Oscar Yabes a répondu qu'il n'y avait pas de limite préfixée aux fonctions de secrétaire général du Sénat. En revanche, tout changement à la tête du Sénat entraîne automatiquement le changement du secrétaire général, lorsqu'un Président est élu. Le nouveau Président du Sénat désigne le nouveau secrétaire général. En 2000, il a été élu secrétaire général mais n'est demeuré en fonctions que pour huit mois. En 2001, il a été réélu secrétaire général et est demeuré en fonction jusqu'à présent. L'emploi est donc très incertain.

La fonction de chef de l'opposition résulte de la division entre partis de la majorité et partis d'opposition. Les partis de la majorité sont ceux qui ont élu le Président du Sénat et le perdant de l'élection à la présidence devient automatiquement le chef de l'opposition.

Mme Emma Lirio Reyes a indiqué que le droit de veto présidentiel était expressément prévu par la Constitution. Le Président examine les projets de loi qui lui sont transmis. Il a trente jours pour opposer son veto, sinon le projet devient loi. Le veto peut être surmonté par un vote à la majorité des deux tiers dans les deux Chambres.

M. Artemio A. Adasa a indiqué que le secrétaire général de la Chambre des représentants n'était pas en fonction pour une durée déterminée, mais qu'il demeurerait en poste tant qu'il dispose de la confiance du Président. L'actuel secrétaire général est en fonction depuis les quatre dernières législatures (depuis 1995).

A l'heure actuelle, l'opposition à la Chambre des représentants ne détient que 10 % des sièges : c'est la conséquence du système multipartite philippin. Il y a cinq partis

principaux. Aucun parti ne peut prétendre à la majorité à lui seul, de sorte qu'on forme nécessairement des coalitions. La coalition majoritaire est dirigée par le Président.

Le chef de l'opposition joue un rôle important à la Chambre : il contribue à la rédaction des lois et joue le rôle de « fiscaliste » (*fiscalizer*).

M. Ian Harris, Président, a indiqué que les secrétaires généraux en Australie exercent cette responsabilité pour dix ans au maximum et qu'il peut être mis fin à leur fonction avant terme pour une raison valable.

M. Arie Hahn (Israël) a noté que le Parlement se réunit du lundi au mercredi. Il a demandé combien de temps les Chambres siégeaient journalièrement, ainsi que le nombre annuel de jours de séance.

M. Oscar Yabes a indiqué que le Sénat tenait séance entre 15h et 19h. Il peut néanmoins arriver qu'il siège jusqu'à dix heures par jour lorsqu'il doit examiner des projets de loi importants ou, par exemple, le budget.

Le nombre de jours de session dépend du nombre de jours théorique, mais aussi des périodes de suspension d'activité. Le Sénat siège moins de deux cents jours calendaires par an.

M. Artemio A. Adasa a indiqué que la Chambre des représentants ne pouvait être en session sans que le Sénat le fût, de sorte qu'un calendrier législatif commun aux deux Chambres est arrêté par voie de résolution. Tout changement voulu par une Chambre doit être approuvé par l'autre.

La Chambre des représentants siège du lundi au mercredi, parfois jusqu'au jeudi lorsqu'elle examine des projets de loi d'intérêt local. Les auditions de commission ont lieu le matin. La séance commence à 16h. La Chambre siège toute l'année, bien que des suspensions puissent être décidées — par exemple, une suspension a été décidée à l'occasion de la conférence de l'UIP. Les vacances parlementaires sont donc très importantes, puisque c'est le seul moment où les parlementaires peuvent retourner dans leurs circonscriptions.

Mme I. Gusti Ayu Darsini (Indonésie) a indiqué que le personnel du parlement indonésien a le statut de fonctionnaire. Elle a demandé quelles étaient les méthodes de recrutement du personnel mises en œuvre afin de garantir sa qualité. Ayant noté le besoin de renforcer la professionnalisation des fonctionnaires, elle a demandé comment était organisée leur formation continue.

Elle a souhaité savoir comment était financée la couverture télévisuelle des travaux du Parlement.

Elle a demandé quelle était la nature de l'aide apportée par les fonctionnaires aux parlementaires désireux de présenter une proposition de loi.

M. Oscar Yabes a indiqué qu'un contrat était en cours d'agrément afin de fournir la télévision par câble. Les chaînes de télévision ont l'obligation d'offrir quotidiennement un certain nombre d'heures au service public de télévision (*Public Broadcas-*

ting Service). Elles retransmettent journallement une heure de séance publique, en moyenne.

Pour ce qui concerne le recrutement et la formation des fonctionnaires, il serait peut-être plus opportun d'en discuter plus tard, dans le cadre du débat inscrit à l'ordre du jour.

Mme Emma Lirio Reyes a indiqué que la rapidité de l'examen d'un projet de loi dépendait de son contenu. Le texte peut être adopté rapidement par la Chambre des représentants, mais l'être plus lentement au Sénat. Les projets de loi urgents bénéficient d'une procédure accélérée.

M. Artemio A. Adasa a indiqué que la procédure législative commençait à la Chambre des représentants. Certaines tâches reviennent à titre exclusif à la Chambre des représentants : la procédure législative commence par le dépôt du projet de loi. Celui-ci est transmis à la commission du Règlement (*Committee on Rules*), qui renvoie à une commission particulière. La commission convoque les orateurs compétents (*resource speakers*) puis fait rapport à la commission du Règlement. La commission du Règlement inscrit le débat à l'ordre du jour de la Chambre.

La première lecture correspond à la présentation formelle du projet de loi. La deuxième est celle de l'examen en séance publique. Le président de la commission saisie au fond et les auteurs du projet le présentent et le défendent en séance. Un débat général a lieu ensuite, qui prend généralement la forme d'une intervention de la majorité suivie d'une réponse de l'opposition. L'adoption en deuxième lecture est acquise sur la base des pour et contre au scrutin public.

Le projet est ensuite imprimé, avec les amendements présentés et adoptés au cours de la deuxième lecture. Le projet doit être distribué aux députés trois jours avant sa présentation en troisième lecture et sa mise aux voix. Un vote par scrutin public intervient à la fin du débat, avec trois minutes d'explications de vote si nécessaire (généralement, seul un tiers des membres de la Chambre use de cette faculté, essentiellement des membres de l'opposition).

Le projet est ensuite envoyé au Sénat. Après l'adoption par le Sénat et en cas de divergences sur les dispositions de la loi, une commission mixte examine le projet et trouve un accord sur les dispositions controversées. Le projet est ensuite renvoyé à chaque Chambre pour adoption. La procédure est très longue, ce qui explique que certains, aux Philippines, plaident pour un système unicaméral du fait de ces délais.

M. Guillermo Astudillo Ibarra (Equateur) a demandé si le Président de la République avait le droit de présenter un projet de loi.

Il a demandé si le Président de la République était obligé d'approuver toutes les lois adoptées par le Parlement et quelles étaient les possibilités à lui offertes pour s'opposer à tout ou partie d'un projet de loi.

M. Oscar Yabes a indiqué que le Président de la République pouvait proposer des dispositions législatives, mais que les projets devaient être repris par un membre du Parlement — lequel appartient normalement au même parti que le Président. Le Président de la République prononce annuellement un discours dans lequel il indique les

dispositions législatives qu'il souhaite voir adoptées dans l'année à venir ; sur le fondement de ce discours, les parlementaires de son parti déposent des propositions de loi au parlement à sa demande.

Le Président dispose d'un droit de veto, qui ne peut être surmonté que par un vote à la majorité des deux tiers.

M. N. C. Joshi (Inde) a demandé comment les sénateurs étaient élus. Il a demandé quel était l'âge minimal exigé pour être élu au Sénat et l'âge à partir duquel le droit de vote était accordé.

M. Oscar Yabes a indiqué qu'un sénateur devait être âgé d'au moins trente-cinq ans. Un membre de la Chambre des représentants doit être âgé d'au moins vingt-cinq ans. Le droit de vote est accordé à partir de dix-huit ans.

Les sénateurs sont élus dans le cadre d'un scrutin national, à raison de douze tous les trois ans. Les élus de circonscription sont élus dans le cadre d'une circonscription ; les représentants des partis politiques le sont au plan national par secteur.

M. George Cubie (Royaume-Uni) a demandé des précisions sur les modalités d'élection des sénateurs et si cette élection repose sur un scrutin de liste national. Il a demandé comment les votes étaient décomptés.

Il a également demandé quelle était la part de la législation adoptée par le Sénat qui émanait en réalité de l'Exécutif. Quel est le devenir normal des projets de l'Exécutif : sont-ils adoptés tels quels ou sont-ils largement amendés ?

Il a demandé si les travaux des commissions en matière législative étaient publics.

M. Oscar Yabes a indiqué que les élections sénatoriales sont organisées sur la base d'un scrutin national placé sous le contrôle de la Commission électorale (Election Commission). Sont élus les douze candidats qui rassemblent le plus grand nombre de suffrages.

Les auditions des commissions sont publiques, sauf lorsqu'elles portent sur des questions qui doivent être débattues de manière confidentielle — habituellement, celles relatives à la sécurité.

Les projets de loi de l'Exécutif ne représentent qu'une très petite proportion des textes examinés par le parlement. L'essentiel des textes émanant de l'Exécutif portent sur des questions considérées comme urgentes au sens de la Constitution, de sorte que les procédures qui s'y appliquent permettent qu'elles soient examinées dans des délais relativement brefs.

M. Petr Tkachenko (Fédération de Russie) a demandé, s'agissant tant du Sénat que de la Chambre des représentants, comme les Chambres établissaient leur propre budget. Qui est habilité à autoriser les dépenses, au sein de chaque Chambre ?

M. Artemio A. Adasa a indiqué que le budget de la Chambre des représentants était distinct de celui du Sénat. L'autorité ordonnatrice des dépenses est le Président, qui doit consulter la Commission de la Chambre (*Committee on the House*).

M. Oscar Yabes a indiqué que le budget interne du Sénat était établi en collectant les demandes des différents services, lesquelles sont ensuite consolidées dans le budget. Les membres du secrétariat examinent les demandes et soumettent un projet de budget à la Commission des comptes, présidée par un sénateur. L'approbation finale revient au Président du Sénat.

Le budget de l'Etat est examiné par les deux Chambres, mais le budget de chacune d'entre elles est automatiquement approuvé par l'autre à titre de courtoisie.

M. George Petricu (Roumanie) a demandé des précisions sur la Commission d'examen des irrégularités commises par les élus ou les fonctionnaires. Une telle commission n'existe-t-elle qu'au Sénat ou la Chambre des représentants s'est-elle également dotée de la sienne propre ? Il a demandé si les sénateurs ou les députés pouvaient être traduits en justice sans débat préalable devant la Chambre à laquelle ils appartiennent. Il a demandé dans quelle mesure il était ainsi porté atteinte à l'immunité parlementaire.

M. Artemio A. Adasa a indiqué qu'il y avait une Commission de bonne gouvernance (*Committee on Good Government*) à la Chambre des représentants, qui examine le comportement des fonctionnaires publics extérieurs à la Chambre. Au sein de la Chambre, une autre instance, la Commission d'éthique (*Committee on Ethics*), est compétente pour ce qui a trait au comportement de ses propres membres.

M. Oscar Yabes a indiqué qu'un parlementaire ne pouvait être arrêté lorsque le parlement était en session, dès lors que l'infraction reprochée à l'élu est punissable d'une peine inférieure à six ans de prison. La Constitution dispose que les parlementaires n'encourent aucune responsabilité pour leur propos devant le parlement, si bien que beaucoup usent largement de cette liberté de parole.

M. Kaspar Hahndieck (Afrique du sud) a remarqué que le Sénat avait considérablement moins d'élus (24) que la Chambre des représentants (200). Dans cette perspective, il a demandé comment le Sénat pouvait faire face à une charge de travail identique à celle de la Chambre des représentants.

M. Oscar Yabes a indiqué que chaque sénateur avait un plus grand nombre de collaborateurs que n'en avaient les députés. En moyenne, chaque sénateur dispose de vingt à trente collaborateurs qui travaillent pour lui, outre les membres du secrétariat permanent de la Chambre.

M. Artemio A. Adasa a indiqué que chaque député avait six collaborateurs, ainsi que le secrétariat de la Chambre, à sa disposition.

M. Christoph Lanz (Suisse) a présenté deux questions. La première avait trait à la procédure législative. Il a remarqué qu'en cas de désaccord entre les Chambres, une commission mixte était convoquée, qui cherchait les termes d'un accord acceptable. Il a demandé si la commission mixte était composée à parité des membres des deux Chambres. Il a également demandé si la proposition de la commission avait jamais été rejetée.

Il semble plus difficile d'être élu au Sénat qu'à la Chambre des représentants. Il a demandé qui prenait en charge les frais de campagne électorale : sont-ce les partis ou les candidats ?

M. Oscar Yabes a confirmé qu'il était plus difficile d'être élu au Sénat. Pour réussir, un candidat doit avoir une audience nationale ou être une célébrité des médias ou de tout autre secteur.

Les élections sont financées partiellement par les partis et partiellement par les candidats eux-mêmes, de sorte qu'un candidat à la sénature doit avoir les ressources nécessaires pour mener une campagne.

Mme Emma Lirio Reyes a indiqué que les représentants des deux Chambres étaient en nombre différent à la commission mixte. Les représentants du Sénat sont issus de la majorité et de l'opposition à la Chambre, proportionnellement à l'effectif de leur groupe politique.

Les blocages sont fréquents au sein des commissions mixtes, conduisant les Présidents à se réunir pour résoudre les problèmes. Les commissions mixtes siègent souvent très tard pour aplanir les différences, mais on réussit habituellement à surmonter les problèmes à la fin.

M. Artemio A. Adasa a indiqué que la Chambre envoie plus de représentants que le Sénat aux commissions mixtes, mais que la pratique était toujours de rechercher un consensus. Il n'y a pas d'exemple d'un rapport d'une commission mixte qui ait été rejeté par la Chambre. Si un rapport n'est pas apprécié, il est simplement archivé.

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

LA SEANCE EST LEVEE A 12H30.

DEUXIEME SEANCE

Lundi 4 avril 2005 (15h00)

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 15H00.

1. COMMUNICATION DE M. GEORGE CUBIE (ROYAUME-UNI) : « Sanctions, destitution et autorégulation parlementaires : la situation au Royaume-Uni »

M. George Cubie (Royaume-Uni) a présenté la communication suivante, intitulée « *Sanctions parlementaires, destitution et autoréglementation : l'expérience du Royaume Uni* » :

UN APERÇU GENERAL

La « Haute Cour du Parlement », qui date du Moyen Âge, disposait autrefois de larges pouvoirs lui permettant de prendre des mesures contre les scélérats.

L'élaboration progressive d'un ensemble considérable de textes législatifs en matière pénale a, de fait, restreint la gamme des domaines dans lesquels le concept du Parlement en tant que Cour avait une signification réelle.

En règle générale, l'expression « sanctions parlementaires » à l'époque moderne se rapporte à ce que fait la Chambre — et je traite ici de la Chambre des Communes dont les membres sont élus — pour discipliner ses propres membres qui ont commis des infractions « parlementaires ».

La rédaction de la présente communication a été proposée au cours de la réunion de l'Association qui s'est tenue à Genève en septembre 2004. Précisément à ce moment-là au Royaume-Uni, la possibilité de ressusciter l'ancienne procédure d'*impeachment* (dstitution), dont la dernière utilisation dans le pays remonte à deux cent ans exactement, faisait l'objet de commentaires médiatiques passionnés. Un rapport parlementaire récent a dit à propos de la destitution : « Dans le cadre de cette procédure

ancienne, quiconque, qu'il soit un pair ou un membre de la Chambre des Communes, peut être poursuivi et jugé par les deux Chambres pour toute infraction, quelle qu'elle soit. » L'année dernière, la presse britannique et étrangère a consacré de nombreux articles à la proposition de destitution du Premier ministre britannique. La plupart des autorités considéraient toutefois que la procédure était totalement dépassée, bien que certains juristes eussent soutenu que le « pouvoir de destitution est un pouvoir dont dispose toujours le Parlement d'un point de vue juridique ». Le rapport parlementaire susmentionné a affirmé en 1999 que « les circonstances dans lesquelles la destitution a eu lieu [au Royaume-Uni] sont désormais sans rapport avec le présent, à tel point que la procédure peut être considérée comme "obsolète" » (Commission mixte des privilèges parlementaires, session 1998-99, Document 43-1 de la Chambre des Lords, Document 214-1 de la Chambre des Communes, paragraphe 16).

Une motion visant à destituer le Premier ministre a été déposée à la Chambre des communes, mais n'a pas été signée par les principaux dirigeants de l'opposition. Il n'a pas été possible — et il est peu probable qu'il soit possible à l'avenir — de dégager du temps pour en débattre.

La procédure est bien entendu toujours applicable dans certains pays, notamment aux États-Unis d'Amérique dont la Constitution dispose que « le Président, le Vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs » (article 2, section 4).

SANCTIONS MODERNES

La procédure de destitution est largement considérée comme obsolète au Royaume-Uni, notamment parce que les infractions « politiques » peuvent être traitées au moyen de motions de défiance envers le gouvernement au pouvoir et qu'il existe une sanction ultime, à savoir que les électeurs peuvent rejeter un gouvernement médiocre lors des élections législatives suivantes comme « punition » pour des échecs ou des erreurs politiques.

Il demeure évident que chaque Chambre devrait être chargée de discipliner ses propres membres. À l'époque moderne, la Chambre des communes a prononcé des sanctions à l'encontre de ses propres membres pour des infractions telles que :

- la divulgation des délibérations confidentielles d'une commission,
- la non-déclaration d'un intérêt financier pertinent ou
- le fait de demander indûment une indemnité parlementaire.

À la suite de plusieurs affaires très médiatisées au milieu des années quatre-vingt-dix et de nombreuses critiques émises dans l'opinion publique, la Chambre a révisé ses procédures et désigné un « Commissaire parlementaire aux normes de conduite ». Les constatations du Commissaire sont examinées par la Commission des normes de conduite et des privilèges de la Chambre. Cette Commission effectue des constatations à l'encontre des membres individuels qui font l'objet de plaintes relatives à des

infractions au Code de conduite de la Chambre. La Commission jouit de nos jours d'une crédibilité accrue du fait qu'elle est présidée par un éminent député de l'opposition. Elle peut recommander des sanctions à l'encontre de membres individuels, mais c'est à la Chambre elle-même qu'il revient d'appliquer la sanction. Les sanctions typiques recommandées par la Commission sont la suspension de la Chambre (et, partant, la perte de la rémunération) pendant quelques jours (disons, cinq jours, mais parfois pour une période pouvant atteindre un mois) ou l'obligation pour le parlementaire concerné de présenter des excuses publiques formelles dans l'enceinte de la Chambre elle-même.

OPTIONS EN MATIERE DE SANCTION A LA CHAMBRE DES COMMUNES

En théorie, la Chambre dispose d'un large éventail de sanctions formelles lorsqu'elle conclut qu'un membre s'est rendu coupable d'outrage ou que la conduite d'un membre justifie l'application d'une sanction. La sanction dans un cas donné peut être choisie parmi plusieurs options. Ceci s'ajoute à toute peine qu'un tribunal peut imposer dans le cas d'un acte criminel.

La gamme des sanctions comprend la mise en accusation, dont la dernière utilisation à l'encontre d'un membre remonte à 1880, et la réprimande ou admonestation formelle par le Président (*Speaker*). Cette sanction n'a pas été utilisée par la Chambre, dans sa forme cérémonielle ancienne, depuis 1967, bien que plus récemment des parlementaires aient été réprimandés en vertu d'une résolution à cet effet votée par la Chambre.

EXPULSION

La Chambre peut expulser un membre, mais ne l'a pas fait depuis 1954, date à laquelle le parlementaire concerné avait été reconnu coupable d'un crime. Au cours des siècles, elle a expulsé des membres pour toute une série d'actes dont un grand nombre constitueraient de nos jours une violation du Code de conduite.

INCAPACITE

Dans cette discussion des sanctions prononcées par la Chambre, il importe de remarquer qu'en vertu d'une loi de 1981 un parlementaire perd le droit de siéger à la Chambre des Communes s'il est condamné à une peine d'emprisonnement de plus d'un an.

SUSPENSION DU DROIT DE PARTICIPER AUX TRAVAUX DE LA CHAMBRE

Cette utilisation moderne de la suspension a des origines anciennes. Les membres qui font l'objet d'une suspension du droit de participer aux travaux de la Chambre doivent quitter sur-le-champ l'enceinte de la Chambre et leur rémunération est automatiquement retenue pour la durée de la suspension. La suspension peut être prononcée

pour une période spécifiée ou indéterminée (par exemple, jusqu'à la fin de la session parlementaire).

RETENUE DE LA REMUNERATION POUR UNE PERIODE SPECIFIEE

Une sanction en ces termes spécifiques n'est explicitement autorisée par la Chambre que depuis 2003, bien que le Règlement intérieur contienne depuis juin 1998 une disposition relative à la retenue de la rémunération des parlementaires suspendus et que la Chambre ait pris auparavant des dispositions spéciales pour la retenue de la rémunération dans certains cas de suspension.

CONCLUSION

L'immense majorité des membres se comportent en toutes circonstances avec honnêteté et correction. La Chambre est jalouse de sa réputation et estime qu'il est juste qu'elle régleme elle-même ses membres dans les cas où il est improbable que des sanctions pénales seraient appliquées.

La plus grande sanction d'un échec politique est l'opinion défavorable de l'électorat lors d'élections législatives. L'opinion des électeurs peut bien entendu (dans le système de Westminster) être influencée par l'incapacité du gouvernement à faire échec à une motion déposée à la Chambre des communes selon laquelle « cette Chambre n'a pas confiance en le Gouvernement de Sa Majesté ». L'exemple le plus récent de l'adoption d'une telle motion remonte à 1979, lorsque le gouvernement au pouvoir a perdu un tel vote, la motion ayant été adoptée par 311 voix contre 310, puis a perdu les élections législatives qui ont eu lieu quelques semaines plus tard – la « sanction » politique ultime !

M. Ian Harris, Président, a remercié *M. George Cubie* pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

M. Kaspar Hahndieck (Afrique du sud) a demandé si une motion de défiance (*Motion on the Order Paper*) contre le Premier ministre ne devait pas bénéficier d'une priorité.

Il a également demandé si les détournements d'indemnités parlementaires ne devaient pas relever du Président de la Chambre, ordonnateur des dépenses, aussi bien que de la Commission des normes de conduite et des privilèges.

M. George Cubie a indiqué qu'une motion de défiance qui serait présentée par le chef de l'opposition bénéficierait d'un caractère prioritaire. Ce ne serait pas le cas si seule une poignée de députés de base signaient une motion demandant la mise en place d'une commission pour examiner et publier un rapport sur le comportement du Premier ministre, eu égard à son dernier-né et s'il a l'air en bonne santé.

Pour ce qui a trait au rôle du Président, celui-ci est concerné s'il est clairement avéré que des règles n'ont pas été correctement appliquées dans des domaines comme celui des frais de transport. En général, néanmoins, le Président n'est pas directement concerné.

M. Anders Forsberg (Suède) a demandé si le Président, traditionnellement issu de l'opposition, continuait à se comporter de manière partisane.

M. George Cubie a indiqué que, bien qu'il soit tentant de révéler le contenu des délibérations confidentielles de la Commission, cela constituerait une atteinte à ses privilèges ! La rumeur a couru que si des accusations étaient portées contre le chef de parti, les pressions politiques sur la commission ont été largement partagées et que cela aurait nécessité beaucoup de temps pour examiner la question sereinement.

Mme Doris Katai Mwinga (Zambie) a indiqué qu'en Zambie, on a pensé jusqu'en 2001 que la destitution (*impeachment*) ne constituait pas un véritable risque politique. Cette année-là, une procédure en destitution fut engagée mais échoua, le Président ne convoquant pas le parlement. Plus tard, en 2003, une pétition fut déposée sur le bureau du parlement. Elle échoua à rassembler la majorité des deux tiers nécessaire. L'expérience a laissé un goût amer et déboucha sur une révision constitutionnelle. En conséquence, les groupes parlementaires sont désormais invités à examiner attentivement et décourager les pétitions futiles. Elle a demandé s'il existait une commission des pétitions pour examiner de tels cas.

Elle a indiqué qu'on réfléchissait à des dispositions pour permettre un nouvel appel aux électeurs (*public recall vote*), analogue à celui qui existe en Californie.

M. Xavier Roques (France) a indiqué qu'il y avait eu des débats en France sur le recours à la responsabilité judiciaire en lieu et place de la responsabilité politique. De nombreux hommes politiques ont vu leur carrière brisée ou stoppée en raison de procédures judiciaires. Il s'est agi, dans la plupart des cas, du financement des campagnes électorales.

M. George Cubie a indiqué qu'au Royaume-Uni, le financement des partis politiques constituait une question d'ordre extra-parlementaire, dont les juridictions pouvaient se saisir. Ceci comprend les cas de fraude, qui relèvent de la politique. Bien que le Parlement n'ait jamais été jusqu'à présent impliqué dans de telles situations, peut-être ne faut-il jamais dire « jamais » !

Répondant à Mme Doris Katai Mwinga, il a indiqué qu'une motion avait été déposée au Royaume-Uni pour mettre en place une commission d'examen de ces allégations.

M. George Petricu (Roumanie) a remarqué qu'aucun des principaux responsables des partis d'opposition n'avait signé la motion de destitution du Premier ministre. Il a demandé ce qu'il serait advenu s'ils avaient agi autrement.

Il a noté que les cadeaux d'une valeur approximativement supérieure à 1.000 \$ devaient être déclarés. Il a demandé s'il s'agissait là du montant fixé à l'origine et, dans le cas contraire, la raison pour laquelle il avait été modifié.

Il a demandé ce qu'il advenait si un membre du Parlement était poursuivi en justice et si cela serait débattu devant la Commission des normes et des privilèges.

M. George Cubie a rappelé qu'il avait tenté de souligner que la motion déposée par le chef de l'opposition était très différente des autres, du fait de ses responsabilités de chef de parti. Il dispose d'un temps de parole spécifique comme responsable d'un parti, bien que son usage fasse nécessairement du sujet une question partisane.

Le montant des cadeaux est resté identique pendant un certain temps.

Les membres du Parlement sont soumis aux règles de droit commun du droit pénal et peuvent toujours se voir inculper sur le fondement d'une infraction criminelle. Il ne s'agit donc normalement pas d'une question soumise à la Commission des normes et privilèges. En cas de condamnation supérieure à un an, le parlementaire perd son siège.

M. Manuel Alba Navarro (Espagne) a estimé qu'il s'agissait là de questions complexes. Il y a eu difficultés, en Espagne, tenant à la divulgation du compte rendu d'auditions à huis clos.

Il a demandé des précisions sur la manière dont on réprimait la violation des règles du débat pendant la session — par exemple, en cas d'usage d'un langage déplacé. Il a demandé si le Président pouvait se saisir de la question : peut-il exiger que les propos ne soient pas publiés ?

Il a demandé comment les membres pouvaient répliquer à une insinuation mensongère.

Les sanctions sont-elles publiées quelque part ?

M. George Cubie a admis que la divulgation du compte rendu d'auditions confidentielles constituait un problème : l'absence de sanctions risquerait de saper le travail des commissions. L'incapacité à mettre en œuvre les dispositions relatives à la divulgation illicite risque de conduire au refus de confier à des commissions parlementaires l'examen de questions confidentielles.

Le Président peut surveiller les modalités d'expression au cours du débat. Son pouvoir disciplinaire inclut celui de déposer une motion tendant à la suspension d'un parlementaire.

Il n'y a pas de droit formel de réponse à des insinuations, bien qu'un membre puisse toujours déposer une motion ou demander un rappel au Règlement.

M. Ian HARRIS, Président, a évoqué le cas, survenu en Afrique du Sud, d'un parlementaire convaincu d'avoir utilisé frauduleusement le système de vote. La punition a consisté à l'envoyer au coin, plutôt qu'à le suspendre de la Chambre ! La raison en est que la Chambre craignait qu'il ne déposât plainte devant une juridiction sur le fondement de l'atteinte à son droit constitutionnel de représentation de ses électeurs. Les autorités de la Chambre ne souhaitaient pas que les règles de discipline imposées à ses membres soient susceptibles de contrôle par une juridiction.

M. Kaspar Hahndieck (Afrique du Sud) a indiqué qu'on avait traité la question en la renvoyant à une commission chargée de faire la lumière sur le comportement de l'intéressé, qu'un membre du personnel avait vu voter de sa place puis presser le

bouton de vote d'une place voisine. Le parlementaire a reconnu avoir agi ainsi, mais a affirmé ignorer que son comportement était contraire au Règlement.

La commission a recommandé que le parlementaire soit blâmé, ce qui fut fait par le Président.

M. Petr Tkachenko (Russie) a demandé si les membres du Parlement britannique pouvaient être poursuivis. Il a demandé s'ils bénéficiaient d'une forme quelconque d'immunité.

Si un parlementaire est systématiquement absent, peut-il être sanctionné d'une manière ou d'une autre ? Quelles actions la Chambre peut-elle entreprendre ?

M. George Cubie a indiqué que les membres du Parlement ne disposaient d'aucune immunité contre des poursuites judiciaires.

Le problème d'une absence persistante ne se rencontre habituellement pas. C'est, d'abord, l'affaire des électeurs de ce parlementaire eux-mêmes. Il y a environ trente ans, un membre du Parlement s'était trouvé passer plus de temps à enseigner en Californie qu'à prendre part aux activités de la Chambre ; la Chambre n'avait rien entrepris à ce sujet.

M. Ian Harris, Président, a indiqué que la Chambre des Représentants d'Australie n'avait, en tout et pour tout, expulsé qu'une fois l'un de ses membres pour des propos considérés comme séditieux. A la suite de cet incident, des dispositions ont été adoptées pour éviter que les Chambres n'aient à expulser l'un de leurs membres.

Mme Fetuao Alama (Samoa) a demandé de quelles sanctions seraient punies, à la Chambre des communes, des critiques portant sur la conduite du Président, celle de membres du Parlement ou celle de ses fonctionnaires.

M. George Cubie a indiqué que le Règlement de la Chambre des communes proscribit tout critique à l'encontre de l'un quelconque de ses membres, sauf par le moyen d'une motion dûment argumentée. La Présidence mettrait immédiatement fin à des critiques personnelles, intervenant en violation de cette règle.

Mme Fetuao Alama (Samoa) a demandé ce qu'il se passerait si une critique personnelle venait à être publiée dans un document extérieur.

M. George Cubie a répondu qu'il était loisible à tout parlementaire déposer une plainte entre les mains du Président, au motif de l'atteinte *prima facie* aux privilèges du Parlement, qui fera ensuite l'objet d'un examen.

Mme Hélène Ponceau (France) a souhaité faire deux commentaires sur le système français, et en particulier sur le système en vigueur au Sénat.

En théorie, le Sénat dispose d'un arsenal complet de dispositions permettant d'infliger des sanctions à ses membres. Elles commencent par le rappel à l'ordre et peuvent atteindre, au terme d'une série d'étapes progressives, des sanctions plus significatives — y compris le non-paiement des indemnités. Malheureusement, ces instruments de sanction ne sont en pratique jamais utilisés. Si un sénateur se comporte de manière déplacée — par exemple, en usant d'un langage insultant —, le pré-

sident de séance peut demander au sénateur de se modérer, mais il pourra s'estimer heureux s'il en obtient des excuses.

Les cas plus complexes, susceptibles d'appeler des suites judiciaires ou autres, soulèvent des difficultés considérables. Il n'y a pas de commission qui les prennent spécifiquement en charge et il n'y pas de procédure d'*impeachment*. Elle a donné l'exemple d'une situation, intervenue il y a plusieurs années, où un sénateur devenu questeur avait été accusé d'avoir tiré un profit indirect de l'attribution d'un marché public de son assemblée. Ceci aurait dû conduire à sa destitution, du fait de ses statuts de questeur et de sénateur. Ceci n'est en fait jamais arrivé. Le Bureau du Sénat a estimé qu'il ne pouvait démettre le Sénateur, parce que celui-ci avait été élu questeur par l'assemblée plénière et il n'y avait pas non plus de volonté de le démettre de sa qualité de sénateur, du fait de la publicité déplorable qui en résulterait. En définitive, le Bureau l'a suspendu de ses fonctions de questeur, dans l'espoir qu'il finirait par démissionner. Ce qu'il fit, bien tout en conservant son statut de sénateur.

M. N. C. Joshi (Inde) a demandé ce qu'il advenait si la plainte était infondée. De quelles solutions les membres disposaient-ils ?

M. George Cubie a répondu qu'il s'agissait là d'une excellente question. En règle générale, les plaintes ne sont pas sans fondement. Il ne se souvenait d'aucune accusation ayant été proférée et où le parti mis en cause s'était révélé totalement innocent. Si une plainte se révélait complètement infondée — particulièrement, émanant d'un autre parlementaire —, alors il s'agirait d'une atteinte aux privilèges du Parlement.

Se référant à l'intervention de Mme Hélène Ponceau, il s'est dit horrifié par le récit de cette histoire. La Chambre des communes a elle-même été ébranlée par un contrat relatif à la nouvelle Portcullis House. Une action en justice contre un parlementaire a été envisagée.

M. Ian Harris, Président, a indiqué qu'à la Chambre des représentants d'Australie, la pratique était qu'un membre suspendu conservait le droit de participer aux travaux des commissions. Il a toujours estimé qu'il s'agissait là d'une pratique originale.

M. George Cubie a indiqué que des dispositions similaires étaient en vigueur à la Chambre des communes, pour les seules propositions de loi.

Présidence de Mme Hélène Ponceau, Vice-Président

2. COMMUNICATION DE M. IAN HARRIS (AUSTRALIE) : « Rendre compte de la vie parlementaire à la télévision : le pire et le meilleur »

M. Ian Harris (Australie) a indiqué que la télévision australienne avait conçu un *reality show*, avec l'idée que les concurrents feraient campagne et que le gagnant re-

cevrait des fonds pour se faire élire au Sénat. Le programme était terrible et aucun candidat n'a terminé vainqueur. Au même moment, la Chambre des représentants a produit son propre programme télévisé, qui était la version télévisée du magazine que j'ai présenté ici-même au cours d'une sessions précédente. La chaîne satellite qui le produit est très satisfaite de son audience et prévoit de le diffuser à plusieurs reprises.

M. Ian Harris a ensuite présenté l'émission télévisée, indiquant que des copies de ce programme étaient disponibles sur CD-ROM, en distribution à l'entrée de la salle, et que des copies supplémentaires pourraient être envoyées sur demande.

Mme Hélène Ponceau, Vice-président, a remercié M. Ian Harris pour sa communication. Elle a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

M. Prosper Vokouma (Burkina Faso), rappelant que le titre de la communication mentionnaire « le pire », a demandé ce dont il s'agissait.

M. Ian Harris a répondu que « le pire » s'était arrêté à l'entrée de la salle de montage !

Il a remercié Mme Hélène Ponceau pour ses commentaires. Il a noté que le programme diffusé à la télévision française portait une marque dans le coin de l'écran, indiquant qu'il s'agissait d'un programme parlementaire et a félicité la France sur ce point.

M. Christoph Lanz (Suisse) a indiqué qu'il était très difficile, en Suisse, d'expliquer le travail des commissions, car le public ne raisonnait qu'en termes de débats en séance publique. Il s'est dit très heureux que le programme mette en valeur le travail en commission aussi bien que celui en séance plénière.

M. Ian Harris a indiqué que les travaux du Parlement étaient principalement retransmis au moment des questions au Gouvernement (Question Time), qui sont le moment d'une forte confrontation. Il aime qu'on montre aussi des discussions parlementaires plus collégiales, ce que le programme réussit à faire.

M. Ari Hahn (Israël) a indiqué que la Knesset avait mis en place, il y a environ six mois, sa propre chaîne de télévision. Celle-ci produit quotidiennement des émissions entre 20h00 et minuit, pendant cinq jours de la semaine. Elle se présente comme une chaîne de télévision ordinaire, ne serait-ce qu'elle met en valeur le travail du Parlement. L'opérateur qui la diffuse a fait une offre pour la gérer pendant deux ans. C'était un galop d'essai. Elle s'appelle « Channel 99 ».

M. Ian Harris a indiqué qu'au Canada et ailleurs existaient des programmes parlementaires. Au Chili également, deux chaînes de télévision se consacrent aux travaux parlementaires. Il a demandé à combien se montait le coût de fonctionnement d'une chaîne de télévision.

M. Ari Hahn (Israël) a indiqué que la chaîne de télévision coûte moins de quatre millions de dollars (US\$) par an.

M. David Beamish (Royaume-Uni) a indiqué qu'il avait été très impressionné par la vidéo. De nombreux membres de la Chambre des lords aimeraient avoir un programme similaire, pour présenter la manière dont travaillent les commissions permanentes. Il a demandé des informations sur le soutien politique nécessaire pour présenter des séquences intéressantes sur les activités de la Chambre, dès lors que les questions évoquées font l'objet de controverses politiques intenses.

M. Ian Harris a indiqué qu'il s'agissait là d'une question très importante. Il a ainsi mentionné le moment du programme où une question est posée à la ministre, à propos d'une période où elle travaillait comme secrétaire parlementaire — ce que le Règlement de la Chambre des représentants ne permet pas. En réalité, elle a spontanément donné une réponse. C'était un exemple d'un moment délicat sous l'œil de la caméra, alors qu'on avait auparavant demandé au Président les règles afférentes à cette question particulière.

Les parlementaires ne sont pas les réalisateurs des programmes de télévision et s'en remettent au personnel de la Chambre du soin de réaliser des programmes équilibrés. Pour la prochaine émission, il est prévu d'inviter des membres de l'opposition à s'exprimer sur les travaux des commissions auxquelles ils appartiennent. Il est très important, pour les concepteurs du programme, de ne pas apparaître comme les propagandistes du Gouvernement.

M. Marc Bosc (Canada) a remercié M. Ian Harris pour sa vidéo et sa présentation. Il a demandé si l'on estimait que le fait de filmer les travaux était une bonne ou une mauvaise chose.

M. Ian Harris a indiqué que la philosophie de la Chambre des représentants d'Australie était de garantir un accès libre aux deux chaînes de télévision. Un accès Internet est également assuré.

Il a demandé si l'on réalisait, au Canada, un résumé de la semaine parlementaire.

M. Marc Bosc (Canada) a répondu par l'affirmative, indiquant qu'il y avait également des interviews sur des thèmes d'intérêt public.

Mme Keorapetse Boepetswe (Botswana) a noté que le programme présentait le commencement de la procédure conduisant à l'élection du Président. Elle a demandé si cette séquence pouvait être plus courte.

M. Ian Harris a indiqué qu'il s'agissait là d'une tactique pour expliquer ce que faisait le Parlement et que c'était donc une tentative de réaliser l'équivalent d'un magazine sur papier glacé.

Mme Keorapetse Boepetswe (Botswana) a demandé comment commençait la procédure d'élection du Président : l'Australie suit-elle la tradition parlementaire du Royaume-Uni ?

M. Ian Harris a indiqué que le Secrétaire général préside la séance jusqu'à l'élection du Président. Le Président se débat lorsqu'il est conduit au perchoir — ce qui ne manque pas de sel, lorsque l'on sait les efforts qu'il a entrepris pour être élu !

Mme Isabel Corte-Real (Portugal) a indiqué qu'au Portugal, une chaîne câblée était consacrée au Parlement. La chaîne émet 12 h par jour. C'est une bonne chose que de pouvoir montrer l'intérieur du Parlement, avec ses salles de réunion, etc. On a fait des évaluations de la cote de ces programmes de télévision. La reprise des débats en deuxième partie de soirée est très populaire. On a rencontré un certain succès lorsqu'un présentateur a pu expliquer ce qu'on voyait sur les images.

M. Xavier Roques (France) a indiqué qu'il était très heureux de constater qu'on montrait à la télévision l'attachement à la tradition. Il était assez critique sur le système français, du fait que la chaîne parlementaire était partagée entre les deux Chambres. La diffusion à la télévision était extrêmement coûteuse — 7 millions € pour chaque Chambre.

L'idée de faire appel à des chaînes de télévision spécialisées rend le Parlement plus accessible, mais cela crée toute une série de problèmes. Par exemple, il serait contre-productif de montrer un hémicycle désert et diffuser l'intégralité des débats serait ennuyeux comme la pluie.

Les journalistes connaissent la manière de filmer les débats, mais, en définitive, la chaîne parlementaire française a fini par ressembler à une chaîne de télévision ordinaire... au point que les journalistes en sont venus à bénéficier d'une plus grande audience que les parlementaires eux-mêmes ! Le seul conseil qu'il donnerait à ceux qui envisagent de créer une chaîne de télévision dédiée serait de se demander s'ils ont assez de matière à filmer.

M. Ian Harris a indiqué que l'Australie respectait les traditions ancestrales du Royaume-Uni. Lorsque le Parlement ouvre sa session à Prague, à Budapest ou à Paris, on peut se rendre compte de l'impact des révolutions passées. En revanche, la Chambre des communes du Royaume-Uni communique encore en normand médiéval : par exemple, en cas de retour de la Reine, l'expression « La Reyne le veult » était toujours en usage.

Il a dit partager beaucoup des observations de M. Xavier Roques, estimant qu'une chaîne de télévision et un magazine dédiés apporteraient des éléments factuels et des éléments d'information qui, autrement, ne seraient pas rendus publics.

Mme Hélène Ponceau (France) a indiqué que le Sénat français souffrait d'un défaut de couverture dans les médias, de sorte que l'opinion générale au Sénat était que le coût de la chaîne de télévision se justifiait amplement par la nécessité d'obtenir une telle couverture.

M. George Petricu (Roumanie) a remercié M. Ian Harris pour sa présentation et M. Xavier Roques pour ses remarques, qui démontraient un solide sens des réalités. La question a été débattue, il y a quelque temps, en Roumanie. Après la révolution de 1989, une Assemblée constituante a été réunie pour arrêter la nouvelle Constitution et tout a été filmé par la télévision. On y a ensuite renoncé, lorsque le nouveau Parlement a été installé. La question revient régulièrement à l'ordre du jour des discussions devant le Sénat.

Le Sénat a récemment reçu une offre d'une entreprise de télévision privée, pour mettre en place une couverture télévisuelle des travaux du Sénat. Cette offre a été rejetée, du fait que les journalistes avaient tendance à se focaliser sur les aspects les plus regrettables de la vie parlementaire et que ceci aurait porté atteinte à l'image du Sénat. Ils n'ont pas voulu utiliser intelligemment l'opportunité de couvrir les débats sur le fond et n'étaient souvent intéressés que par les questions les moins importantes.

La question reviendra sur le tapis et il est donc extrêmement intéressant d'apprendre de l'expérience australienne, qui s'effectue sous le contrôle du Parlement.

Certaines questions demeurent: est-il préférable de donner l'information à la télévision publique ou à une société privée ? La question politique demeure ; ceci contribue-t-il à la bonne image du Parlement ? Mais aussi, qui paie ? De combien de temps bénéficieront les chaînes de télévision ? Ceci est naturellement lié à la question de l'audience.

M. Ian Harris a remercié M. George Petricu pour sa contribution, extrêmement intéressante. Ses remarques sur les journalistes et l'image du Parlement renforcent les observations antérieures de M. George Cubie quant aux journalistes, qui misent sur les préjugés du public en se faisant l'écho de diverses allégations mais passent les réfutations sous silence. Il était ainsi inquiet, par exemple, du rappel du Gouverneur de Californie, dans lequel la presse avait joué un rôle important. Il était également inquiet que des électeurs puissent choisir leur candidat sur le fondement de leur apparition à la télévision.

Il a mentionné une publicité montrant le Premier ministre et le chef de l'opposition aboyant comme des chiens, mais M. Ian Harris a dû avertir les auteurs de cette publicité qu'elle était susceptible d'entraîner des poursuites contre eux.

Mme I. Gusti Ayu Darsini (Indonésie) a demandé qui réalisait les émissions parlementaires. Combien coûtait la chaîne parlementaire en Israël ?

M. Ian Harris a indiqué que le programme était conçu par le personnel parlementaire. Ils n'étaient pas autorisés à filmer un parlementaire hors contexte.

M. Arie Hahn (Israël) a indiqué que le coût était de 3-4 millions \$ (US) par an.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) a demandé ce que l'on faisait lorsque les esprits atteignent un point d'ébullition. Donnait-on les images à la télévision ? Il a demandé comment l'on traitait les atteintes à la discipline.

M. Ian Harris a rappelé que de nombreux australiens descendaient de criminels anglais. L'Australie est donc une robuste démocratie et les échanges sont souvent vigoureux. Il n'a en revanche jamais vue d'altercation physique. Il n'y a pas de censure à la télévision australienne, sauf pour des éléments sortis de leur contexte — par exemple, des personnes en train de s'endormir.

M. Alain Delcamp (France) a indiqué que les chaînes parlementaires en France n'avaient pas une grande popularité.

Trois questions demandent une grande attention avant de mettre en place des chaînes de télévision parlementaires : quel est le statut de l'opérateur de télévision (ainsi que

le contrôle par les deux Chambres) ? Qui fait fonctionner la chaîne de télévision — le personnel parlementaire ou des journalistes ? Et quel sera le contenu de cette chaîne parlementaire ?

Pour ce qui concerne la première question relative au statut de l'opérateur de télévision, en France, les deux Chambres ont créé des sociétés que chacune possède en totalité. Ces sociétés gèrent les deux chaînes indépendamment du Parlement.

Pour ce qui concerne la deuxième question, les Présidents des deux Chambres ont recruté chacun une personne bien connue dans le milieu des médias en France, pour les conseiller sur la manière de mettre en place la chaîne. Dès le début, il avait été décidé que la grille des chaînes parlementaires ne se bornerait pas à organiser des débats, mais porterait également sur les questions du moment. Ceci comprenait notamment l'annonce d'actualités, du point de vue du Parlement. Au cours des cinq dernières années, ceci s'est considérablement développé. Les émissions comprennent maintenant des débats devant le Parlement européen, jusqu'à des sujets introuvables ailleurs — comme des débats devant le Conseil de sécurité des Nations-Unies. La chaîne parlementaire française a ainsi développé un contenu propre et unique. Il a fallu beaucoup de temps pour mettre en place une chaîne capable de montrer l'importance du travail fait par le Parlement et qui compense la couverture partielle que font les journalistes de la vie politique.

M. Ian Harris a noté que la chaîne parlementaire portait les logos de l'Assemblée nationale et du Sénat, de sorte que lorsque les images étaient utilisées par d'autres chaînes, il apparaissait clairement que le Parlement apportait une contribution positive sous forme d'informations utiles.

M. Alain Delcamp a indiqué que, jusqu'à présent, la chaîne parlementaire n'était accessible qu'à environ 5 millions de personnes en France. Depuis mars de cette année, il est possible de recevoir l'information parlementaire dans 14 bouquets numériques différents.

Il a ajouté que tous les médias, y compris Internet, devaient être considérés comme des moyens d'élargir l'audience des travaux du Parlement.

M. Ian Harris s'est dit intéressé d'apprendre que la chaîne parlementaire française accordait une importance croissante aux questions d'actualité. Il a convenu que la politique et le Parlement souffraient d'un déficit d'image. Il a cependant rappelé que de nombreux journalistes estiment que les critiques des hommes politiques les plus acerbes émanaient des parlementaires eux-mêmes.

Mme Marie-Josée Boucher-Camara (Sénégal) a souscrit aux observations de M. Xavier Roques. Elle a estimé que maintes images négatives du Parlement provenaient des pressions de la vie politique. Elle s'est dite très intéressée par l'expérience du Parlement australien de montrer les commissions permanentes au travail.

M. Ian Harris a remercié Mme Marie-Josée Boucher-Camara (Sénégal) pour ses remarques et a indiqué que les sous-titres en français sur les DVD avaient été réalisés par une compagnie sénégalaise.

M. N.C. Joshi (Inde) a indiqué que les travaux parlementaires étaient maintenant diffusés localement dans un rayon de 12 miles. Plus récemment, un enregistrement électronique a été mis en place, permettant désormais une diffusion des débats sur la State Broadcasting station. L'un des aspects positifs de la couverture des débats en temps réel était l'amélioration de la tenue vestimentaire des parlementaires.

M. Ian Harris a remercié M. N. C. Joshi pour ses remarques et a demandé à M. Arno Pala (Papouasie-Nouvelle Guinée) quelle était son expérience de gestion d'une chaîne de télévision, dans un Etat caractérisé par un fort renouvellement des membres du Parlement.

M. Arno Pala (Papouasie-Nouvelle Guinée) a indiqué que le renouvellement avait été assez faible sous la dernière législature. Il n'était pas évident que cela soit lié à la retransmission télévisée des travaux. Depuis que la télévision est entrée au Parlement, la population est devenue plus attentifve à l'action et à l'activité de ses membres. Il n'ya avait qu'une chaîne de télévision et ils demandaient que des émissions soient diffusés, ce qui était assez onéreux.

Mme Isabel Corte-Real (Portugal), souscrivant aux remarques précédentes, a estimé que la télévision jouait un rôle important pour couvrir les travaux du Parlement, car la démocratie n'y est vieille que d'une trentaine d'année. Elle crée une ouverture et une transparence, qui justifie amplement le changement en faveur d'une couverture télévisée.

Mme Hélène Ponceau, Vice-présidente, a remercié les orateurs et l'ensemble des membres présents pour leurs questions nombreuses et pertinentes.

LA SEANCE EST LEVEE A 17H30.

TROISIEME SEANCE

Mardi 5 avril 2005, 10h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE EST OUVERTE A 10H00.

1. AUDITION M. SERGIO PAEZ VERDUGO, PRESIDENT DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE

M. Sergio Páez Verdugo, Président de l'Union interparlementaire a indiqué que c'était pour lui un grand honneur de pouvoir participer à la réunion de l'ASGP à Manille. Ainsi se poursuit une pratique amorcée à l'automne 2004 à Genève, conduisant à ce que l'UIP et l'ASGP s'informent de leurs préoccupations respectives. A une époque où la fonction représentative ne bénéficie pas d'un grand prestige, le travail technique de l'ASGP est précieux pour améliorer celui de l'UIP et élaborer des instruments législatifs plus efficaces et plus complets.

La direction actuelle de l'ASGP a su concilier une excellente gestion avec un agenda actualisé et il faut rendre hommage au travail du Président Harris et à celui du Comité exécutif, auquel appartient mon compatriote M. Carlos Hoffmann-Contreras — secrétaire général du Sénat chilien et qui a tant œuvré à la modernisation de cette institution.

Mon rôle à la tête de l'Union interparlementaire, essentiellement politique, a été d'inscrire à l'ordre du jour des réunions de l'Union interparlementaire un certain nombre de problèmes intéressant l'humanité tout entière, mais aussi de les envisager d'un point de vue concret et réaliste. C'est ainsi que la session de Manille se consacra aux questions législatives dans les domaines de la santé, de l'équité sociale et de la justice.

Le président a conclu son intervention en souhaitant aux participants un grand succès dans leurs délibérations.

M. Ian Harris, Président s'est félicité de la volonté du président de l'UIP de poursuivre une coopération plus étroite entre les deux associations et espère qu'ainsi c'est une véritable tradition qui s'instaure.

2. QUESTIONS ADMINISTRATIVES : NOUVEAUX MEMBRES

M. Ian Harris, Président a indiqué que le secrétariat de l'ASGP avait reçu une demande d'adhésion, qui a été soumise au Comité exécutif et approuvée. Il s'agit de :

- M. El Hadj Umar Sani, Secrétaire général de la Chambre des représentants du Nigeria (remplace M. Oluyemi Ogunyomi, devenu secrétaire général du Sénat).

Cette candidature ne soulevant pas de problèmes particuliers, M. Ian Harris a proposé qu'elle soit acceptée en qualité de membre de l'ASGP.

Il en est ainsi décidé.

3. COMMUNICATION DE M. XAVIER ROQUES (FRANCE) : « L'initiative financière des députés français »

M. Xavier Roques (France) a présenté la communication suivante, intitulée « *L'initiative financière des députés français* » :

Pendant longtemps, aucune disposition ne faisait obstacle aux initiatives des parlementaires en matière de finances publiques. Ils pouvaient proposer aussi bien des augmentations de dépenses que des réductions d'impôts, sans avoir à se soucier de l'impact de ces mesures sur l'équilibre des finances publiques.

Les premières mesures visant à assurer la protection de l'équilibre budgétaire sont apparues sous la IV^e République, mais c'est la Constitution actuelle de 1958 qui a formulé, dans son article 40, la règle la plus aboutie en disposant que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Mais après avoir formulé la règle, la Constitution n'a pas indiqué la procédure de sa mise en application. Ce fut l'affaire des règlements des deux Chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat, ce qui explique que lesdites règles ne sont pas identiques dans les deux assemblées.

Aussi, avant de faire le point sur l'interprétation de la disposition constitutionnelle et sur la jurisprudence à laquelle elle a donné naissance, faut-il examiner en premier la procédure de mise en œuvre de cette règle.

I. LA PROCEDURE DE CONTROLE DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES

Comme précédemment indiqué, il y a des différences dans la mise en œuvre de l'article 40 entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Il s'agira ci-dessous de décrire principalement la procédure à l'Assemblée nationale.

A. LE CONTROLE DES PROPOSITIONS DE LOI

S'agissant des propositions de loi, le règlement de l'Assemblée nationale prévoit en interne deux stades du contrôle, auxquels s'ajoute un contrôle externe.

Le contrôle au moment du dépôt

Lorsqu'un ou plusieurs députés formulent une proposition de loi, ils la transmettent à la Présidence de l'Assemblée qui, avant même de procéder au dépôt et de la renvoyer à la commission compétente, fait procéder à un contrôle de la recevabilité du texte au regard de l'article 40 de la Constitution par une délégation du Bureau de l'Assemblée présidée par un vice-président de l'Assemblée et comprenant un représentant de chaque groupe politique.

Dans la pratique, ce contrôle est extrêmement libéral et peu de textes sont arrêtés à ce stade (zéro entre 1997 et 2001, deux en 2002, un en 2003, zéro depuis) et, dans les rares cas où cela se produirait, l'imperfection que comporterait le texte sera corrigée à la suite d'un contact entre l'auteur et la délégation qui demandera quelque modification pour accepter la recevabilité de la proposition.

En réalité, la probabilité de l'inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée étant extrêmement faible, il ne paraît pas utile à ce stade d'arrêter une initiative parlementaire qui a toutes les chances de finir dans les archives de l'Assemblée.

Le contrôle après le dépôt

Et ceci est d'autant plus vrai que, s'il arrivait que la proposition de loi ait des chances d'être examinée, il est toujours possible, à tout moment, soit au Gouvernement, soit à n'importe quel député, de soulever une exception d'irrecevabilité à l'encontre du texte. Dans ce cas, celui-ci serait soumis au Bureau de la commission des Finances. Cette instance procède aujourd'hui comme un véritable tribunal. Elle entend l'auteur (ou les auteurs) de la proposition, l'auteur de l'exception puis, après un délibéré, elle statue en appliquant la même jurisprudence qu'en matière d'amendement, c'est-à-dire une interprétation « normale » de la disposition constitutionnelle. En pratique, aujourd'hui, le Bureau de la commission des Finances est appelé à se prononcer à ce sujet une ou deux fois par an au grand maximum.

La décision peut être de déclarer l'ensemble du texte recevable ou irrecevable ou d'en censurer seulement une partie. Suivant le moment où l'exception

d'irrecevabilité est soulevée, le Bureau de la commission des Finances statue soit sur le texte initial soit sur le texte réécrit par la commission à laquelle il a été renvoyé.

Alors que pendant longtemps le Bureau de la commission des Finances ne motivait pas ses décisions, il a depuis une douzaine d'années pris l'habitude contraire, de façon à éclairer les « justiciables » sur sa « jurisprudence ».

Le contrôle du Conseil constitutionnel

Une fois la procédure législative terminée et le texte susceptible d'être promulgué comme loi, le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, 60 députés ou 60 sénateurs peuvent saisir le Conseil constitutionnel de la conformité de ce texte à la Constitution. Et un texte qui violerait l'article 40 ne serait pas conforme à la Constitution. Ainsi, le Conseil constitutionnel joue le rôle d'un juge d'appel (ou de cassation) des décisions prises par les autorités parlementaires chargées de mettre en œuvre l'article 40 de la Constitution. Or, en pratique, le désaveu a été exceptionnel puisqu'on n'en trouve qu'un seul cas, d'ailleurs ancien, depuis 1958, preuve de la « juridicité » du comportement des autorités parlementaires en la matière.

B. LE CONTROLE DES AMENDEMENTS

Dans la pratique, l'initiative parlementaire se manifeste surtout par le dépôt d'amendements aux projets de loi du Gouvernement. Ces amendements peuvent émaner des députés, seul ou groupés, d'un groupe politique tout entier ou d'une commission. Ils obéissent tous aux mêmes règles de recevabilité.

Le contrôle au moment du dépôt

Comme les propositions, les amendements sont envoyés à la Présidence de l'Assemblée, en clair aux fonctionnaires du service de la Séance. Si ceux-ci estiment que l'amendement a peu ou prou un côté financier, ils le transmettent au Président de la commission des Finances agrémenté d'un tampon portant la mention « Recevable ou Irrecevable ». Le Président de la commission des Finances renvoie l'exemplaire en indiquant sa décision. Juridiquement, il ne donne qu'un avis au Président de l'Assemblée qui est libre ou non de le suivre. Depuis 1958, il n'y eut qu'un cas où le Président de l'Assemblée n'ait pas suivi l'avis du Président de la commission des Finances et cela a provoqué une telle crise entre les deux autorités, le Président de la commission des Finances menaçant de faire la « grève » des avis, que cela ne s'est jamais reproduit. En pratique, d'ailleurs, le Président de l'Assemblée ne voit jamais l'avis du Président de la commission des Finances et tout le monde parle de la décision de ce dernier ; en effet, au vu de « l'avis » ainsi rendu et s'il est négatif, l'amendement est renvoyé à son auteur avec la mention « Irrecevable », sans autre forme de procès.

**Statistiques sur l'application de l'article 40 de la Constitution
à l'Assemblée nationale au dépôt**

	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004
Nombre d'amendements enregistrés	11 732	5 741	10 709	13 835	12 326	8 479	4 885	35 393	27 073
Nombre d'amendements renvoyés au Président de la commission des Finances	2 428	2 042	2 532	3 259	3 550	2 822	1 952	11 727	16 158
Nombre d'amendements déclarés irrecevables	352	495	480	627	804	658	335	2 901	1 892
<i>soit en % des amendements renvoyés</i>	14,5%	24,2%	19%	19,2%	22,6%	23,3%	17,2%	24,7%	11,7%
<i>soit en % des amendements déposés</i>	3%	8,6%	4,5%	4,5%	6,5%	7,8%	6,9%	8,2%	7,0%

Dans cette lourde tâche, le Président de la commission des Finances est assisté par certains fonctionnaires du secrétariat de sa commission qui instruisent l'affaire avant de lui présenter. Deux à l'origine, leur nombre a doublé avec l'augmentation du nombre des amendements. En pratique, on est passé d'un système où le Président de la commission voyait individuellement chaque amendement à un système où les fonctionnaires précités opèrent un tri en 3 catégories : les amendements ne posant pas de problème, ceux qui selon la jurisprudence sont évidemment irrecevables, et l'entre-deux qui est seul effectivement soumis au Président, étant entendu que cet « entre-deux » comprend également les amendements politiquement sensibles, pas forcément pour déroger à la jurisprudence habituelle mais pour que la décision prise le soit après avoir envisagé tous les aspects de l'affaire.

Le contrôle après le dépôt

Comme pour les propositions, l'exception d'irrecevabilité peut être soulevée à tout moment, par le Gouvernement ou par tout député, à l'encontre d'un amendement déjà déposé. En ce cas, la décision incombe au Président de séance sur avis du Président de la commission des Finances, c'est-à-dire en réalité, et pour les raisons exposées précédemment, à ce dernier. Le recours à cette procédure est extrêmement rare (1 cas en 1994, 1 autre en 1998 et 1 enfin en 2003, au cours des douze dernières années) puisqu'à l'inverse des propositions de loi, le contrôle au dépôt s'est réellement exercé. Il faudrait qu'un élément nouveau ait surgi, par exemple du fait de l'adoption au cours du débat de dispositions modifiant le sens initial de l'amendement, pour que le Président de la commission des Finances revienne sur sa position.

Le contrôle du Conseil constitutionnel

Lorsqu'une loi est en état d'être promulguée, la saisine du Conseil constitutionnel pour vérifier sa conformité à la Constitution peut porter sur la mauvaise application faite par le Président de la commission des Finances de l'article 40 de la Constitution. S'il a déclaré à tort des amendements recevables et qu'ils aient été adoptés, ces

dispositions peuvent être annulées et la loi sera promulguée ainsi amputée, à condition qu'elles soient détachables de l'ensemble. Mais s'il avait déclaré à tort des amendements irrecevables — ce qui n'est jamais arrivé — ce serait toute la procédure législative qui serait visée puisque l'Assemblée n'aurait pu se prononcer sur des initiatives parlementaires recevables.

Comme on le voit, la saisine possible du Conseil constitutionnel constitue une « épée de Damoclès » qui explique sans doute le comportement des Présidents successifs de la commission des Finances qui ont toujours statué en « juge de première instance » de constitutionnalité plutôt qu'en personnalité politique partisane. Aussi n'y a-t-il pas d'exemple depuis 1958 de cas où le Conseil constitutionnel ait désavoué une décision du Président de la commission des Finances. Et je puis témoigner du plaisir particulier que prit l'un de ces Présidents à se censurer lui-même, déclarant irrecevable un amendement dont il était l'auteur.

II. LA JURISPRUDENCE D'APPLICATION DE L'ARTICLE 40

Les présidents de la commission des Finances ont régulièrement publié, tous les dix ans environ, des rapports retraçant la « jurisprudence » d'application de la disposition constitutionnelle. Je n'aurai pas l'ambition de retracer la totalité de cette jurisprudence et je me contenterai des grandes lignes.

A. LES RESSOURCES OU LES CHARGES « PUBLIQUES » NE SONT PAS SEULEMENT CELLES DE L'ÉTAT

Au-delà de l'Etat, les finances publiques englobent les régions, les départements, les communes, toutes les collectivités locales, mais aussi les régimes d'assistance ou de sécurité sociale, et les établissements publics administratifs. Mais dans une économie mixte, jusqu'où convient-il d'aller et où faut-il s'arrêter ? L'indemnisation du chômage, le financement du logement social, la formation professionnelle, les entreprises publiques, les établissements publics du secteur commercial et industriel relèvent-ils de l'article 40 de la Constitution ? On voit la complexité des situations réelles, qui peuvent d'ailleurs évoluer dans le temps, par exemple à la suite de l'introduction de la concurrence dans un secteur d'activité autrefois monopolistique ou avec l'introduction de capitaux privés dans des entreprises autrefois nationalisées. L'Etat-actionnaire doit-il être distingué de l'Etat-puissance publique ? Même lorsqu'il s'agissait de monopoles, des entreprises publiques comme la SNCF chargée des transports ferroviaires, structurellement déficitaire, et EDF chargée de produire et de distribuer l'électricité, faisant des bénéfices, devaient-elles être traitées de manière comparable ? De même, les régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale devaient-ils être assimilés, en raison de leur caractère obligatoire, aux régimes de base qui eux relevaient incontestablement de l'article 40 ?

Bref, pour se prononcer sur le caractère « public » ou non d'une entité, le « juge de la recevabilité » doit se référer à une batterie de critères, à un faisceau d'indices, comme le statut de l'organisme, la nature de ses missions, l'origine de ses ressources,

le statut de son personnel, le caractère monopolistique ou concurrentiel de ses activités, etc.

B. QUELLE BASE DE REFERENCE A LA RECEVABILITE : DROIT EXISTANT OU DROIT PROPOSE ?

La diminution des ressources ou la création d'une charge doit s'apprécier par rapport au droit existant. Mais la notion de droit existant peut être elle-même floue : faut-il y inclure des normes infra légales qui interprètent dans un sens restrictif les normes légales existantes ? Qu'en est-il des dispositions d'application temporaire ou en cas d'existence de normes contradictoires ? De même, l'estimation du droit existant peut varier selon que l'on considère une norme chiffrée en volume ou en pourcentage.

Enfin, lorsque le projet de loi du Gouvernement entraîne lui-même soit une diminution des ressources, soit une augmentation des charges, il y aurait quelque paradoxe à ne pas permettre à l'initiative parlementaire de se situer entre le droit existant et le droit proposé. Dès lors, la base de l'appréciation de recevabilité n'est plus le droit existant mais le droit proposé. Encore faut-il savoir jusqu'où aller : le texte en discussion est bien évidemment du droit proposé mais qu'en est-il des amendements déposés par le Gouvernement dans une autre assemblée et non adoptés par celle-ci ? Et qu'en est-il des intentions du Gouvernement exprimées soit dans un document officiel soit même verbalement (communiqué du Conseil des ministres par exemple) ? En sens inverse, on ne peut admettre la « survie » d'une intention pendant des mois, voire des années, alors que les circonstances politiques ont évolué.

Enfin, l'on comprendra que l'option entre droit existant et droit proposé est particulièrement délicate lorsque l'on se trouve devant une réforme d'ensemble instituant un dispositif entièrement nouveau : en ce cas, il paraît difficile de « faire son marché » et de combiner des éléments qui, chacun, n'ont de sens qu'avec l'ensemble de leur contexte : combiner les éléments les plus défavorables aux finances publiques des deux systèmes se traduit par une dégradation quelle que soit la base de référence choisie.

C. L'INTERDICTION DE LA DIMINUTION DES RESSOURCES PUBLIQUES

La subtilité de la règle réside dans l'emploi du pluriel. C'est le niveau des ressources d'une personne publique qui est protégé, pas le montant de telle ou telle ressource. Dès lors, l'initiative parlementaire peut parfaitement proposer la baisse de tel ou tel impôt, taxe ou ressource, pourvu qu'elle prévienne simultanément la compensation de cette baisse par une hausse à due concurrence d'autres impôts, taxes ou ressources bénéficiant à la même personne publique.

On voit les avantages et les limites de l'existence d'une telle compensation. Il est possible de proposer une diminution d'une ressource dès lors qu'il y a ce que l'on appelle en langage courant un gage qui doit être évidemment suffisant pour couvrir la perte. Ce gage doit être réel, juridiquement opérationnel, simultané (c'est-à-dire jouer en même temps que la perte de ressources), durable autant que ladite perte (une res-

source temporaire ne peut remplacer une ressource permanente), et surtout il doit bénéficier à la même personne morale. La chose est facile pour l'Etat, tel régime de sécurité sociale ou telle entreprise publique, mais beaucoup moins lorsqu'il s'agit d'un ensemble. Ainsi la baisse de tel impôt communal compensée par l'augmentation de tel autre n'aura pas les mêmes conséquences financières dans les trente-six mille communes de France, et il est impossible d'évaluer commune par commune lesdites conséquences. Il faut donc alors raisonner globalement, au niveau de la catégorie de personnes publiques concernées.

Par ailleurs, la notion de ressources publiques n'est pas tout à fait identique à celle de recettes publiques. Pour prendre un exemple, les amendes pénales constituent bien des recettes pour l'Etat mais elles n'ont pas été instituées pour lui procurer des ressources. L'idéal pour l'Etat serait qu'elle soient d'un rendement nul puisqu'alors tous les citoyens respecteraient pleinement les lois. Il en est de même du recouvrement des frais de justice ou du produit de biens relevant du domaine « privé » de l'Etat, comme des forêts ou des monuments. Enfin, il est des mesures qui, bien qu'ayant vraisemblablement un effet sur le recouvrement des ressources, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 40 : la modification de la procédure du recouvrement des impôts, des modalités de leur déclaration, de leur mode de paiement, des règles du contrôle fiscal, aggraveront ou diminueront l'évasion fiscale mais il s'agit de conséquence indirecte et, même si l'on peut supposer qu'un allègement des contrôles présente un risque de fraude accrue, cela n'est pas suffisant pour y voir une « diminution des ressources publiques ». Ceci dit, cela ne conduit pas jusqu'à admettre recevable une initiative fondée sur la courbe de Laffer : l'argument selon lequel la baisse du taux de l'impôt génère une activité économique accrue, et donc en définitive une augmentation des rentrées fiscales, n'a jamais été admis...

D. L'INTERDICTION DE L'AUGMENTATION D'UNE CHARGE PUBLIQUE

Ici l'emploi du singulier est tout à fait volontaire. Dans les travaux préparatoires de la Constitution, la compensation entre charges publiques a été qualifiée de « ruine des finances publiques », au motif sans doute du caractère illusoire d'une telle compensation. Dès lors, toute initiative créant une charge, fut-elle accompagnée de la diminution d'une autre charge ou de la création d'une recette pour la financer, est irrecevable. La rigueur de la règle est allée jusqu'à admettre l'irrecevabilité d'amendements qui créaient une ressource dont le montant était calculé en fonction d'une dépense éventuelle. Il a été jugé que le vrai but de l'auteur de l'initiative était la création de la dépense et que le but apparent de création de recettes nouvelles n'était qu'un faux-semblant. De même, un amendement prévoyant le lancement d'un emprunt a été jugé au regard de la charge constituée par son remboursement futur et non de l'arrivée d'une ressource immédiate.

Il importe d'ailleurs peu que l'enveloppe des charges reste constante ; une augmentation du nombre de bénéficiaires d'une prestation sociale compensée par la diminution à due concurrence du montant de cette prestation, comme l'opération inverse d'ailleurs, constitue une compensation charge/charge interdite. Et la notion de charge s'apprécie, comme celle de recettes, personne morale par personne morale : le trans-

fert d'une compétence de l'Etat aux régions constitue pour ces dernières une création de charge interdite malgré la diminution corrélative de la charge pour l'Etat.

La méfiance à l'égard des initiatives créatrices de charges, fussent-elles potentielles, est allée si loin que le juge de la recevabilité a refusé un amendement parlementaire à une loi autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnances qui étendait cette autorisation. Les auteurs de l'amendement ont contesté cette rigueur devant le Conseil constitutionnel au motif qu'il s'agissait d'une simple faculté accordée au Gouvernement qui pouvait l'utiliser ou non, et donc décider ou non de faire les dépenses correspondantes, ce qu'il avait constitutionnellement le pouvoir de faire puisque l'article 40 s'applique aux initiatives parlementaires et non aux décisions gouvernementales. Malgré cette argumentation qui n'était pas sans fondement, le Conseil constitutionnel a confirmé la justesse de la position du Président de la commission des Finances, en estimant que l'interposition du Gouvernement et le caractère purement éventuel de la charge n'empêchait pas celle-ci d'être une charge.

L'article 40 peut paraître extrêmement restrictif pour l'initiative parlementaire. Il convient toutefois de relativiser sa pratique. En matière fiscale, il ne brime guère l'initiative puisqu'il est possible par l'existence d'un gage — et il en est de passe-partout, de l'augmentation des droits sur les tabacs et les alcools à ceux portant sur la TVA — de proposer à peu près n'importe quelle mesure fiscale. Il est beaucoup plus contraignant en matière de sécurité sociale car toute augmentation d'une prestation sociale est constitutive de charge et l'expérience montre que c'est sur les projets relatifs à la sécurité sociale que l'on trouve le pourcentage le plus fort d'amendements irrecevables. Le taux de 100 % fut même une fois atteint ! Mais si l'on se tourne vers la réalité politique, les choses sont moins brutales : la majorité a toujours la possibilité, par son influence politique, d'amener le Gouvernement à déposer l'amendement (ou le projet de loi) qu'elle aurait souhaité. Et en sens inverse, si le Gouvernement est hostile à l'initiative, quel intérêt aurait le dépôt de l'amendement qui ne ferait que souligner le conflit entre ledit Gouvernement et les députés qui sont censés l'appuyer. Tout est alors affaire d'organisation de la concertation interne à la majorité. Et s'agissant des initiatives souhaitées par l'opposition, on peut cyniquement dire que leur élimination par l'article 40 ne change pas grand-chose puisqu'elles n'ont pas de grandes chances d'être approuvées par l'Assemblée. Après tout, dans l'esprit d'une V^e République qui a voulu un Exécutif qui gouverne et un Législatif qui contrôle, l'article 40 de la Constitution est d'une certaine façon la traduction dans la procédure législative de l'article 20 du même texte, selon lequel « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation », c'est-à-dire détient le pouvoir originel d'initiative, le Parlement étant chargé d'approuver ou non ces initiatives et de contrôler l'action du Gouvernement, c'est-à-dire d'agir plus comme un lieu d'explication et de ratification que comme un organe ayant l'initiative des décisions.

**PRINCIPES GENERAUX DE LA RECEVABILITE FINANCIERE
DES AMENDEMENTS AU REGARD DE L'ARTICLE 40 C**

	Si l'amendement a pour conséquence :	il est :
1. Principes de base	– la création ou l'aggravation d'une charge	irrecevable
	– la création ou l'augmentation d'une ressource	recevable
	– la suppression ou l'allègement d'une charge	recevable
	– la suppression ou l'élimination d'une ressource	irrecevable
2. Règles de compensation (1)	– la suppression ou la diminution d'une ressource, assortie de la création ou de l'augmentation d'une autre ressource	recevable (2)
	– la suppression ou la diminution d'une ressource, assortie de la suppression ou de l'allègement d'une charge	irrecevable (3)
	– la création ou l'aggravation d'une charge, assortie de la création ou de l'augmentation d'une ressource	irrecevable (3)
	– la création ou l'aggravation d'une charge, assortie de la suppression ou de l'allègement d'une autre charge	irrecevable (3)

- (1) La lettre même de l'article 40, qui interdit *soit* une diminution des ressources publiques *soit* la création ou l'aggravation d'une charge publique explique le cloisonnement des opérations sur ressources et des opérations sur charges.
- (2) Sous réserve que la ressource de compensation soit réelle, immédiate et bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes (décision du Conseil constitutionnel du 2 juin 1976).
- (3) Le pluriel utilisé par l'article 40 s'agissant des ressources autorise la compensation en cette matière, alors que le singulier employé pour le mot charge explique l'impossibilité de compensation pour toute initiative incluant une opération de cette nature.

LES REGLES DE LA BASE DE REFERENCE

Type d'initiative gouvernementale	Catégorie d'amendements parlementaires	Justification
1. Diminution de ressources : Si le projet diminue un impôt de 100 à 80, la base de référence est le <i>texte en discussion</i>	1. L'amendement <i>ne peut pas</i> diminuer l'impôt en deçà de 80	Il y aurait diminution des ressources par rapport au texte en discussion, ainsi que par rapport au droit existant
	2. Mais il <i>peut</i> l'augmenter, bien sûr, au-delà de 100	Il y a création de ressources
	3. Et il <i>peut</i> n'alléger l'impôt qu'à un niveau intermédiaire entre 100 et 80	Il y a diminution des ressources par rapport au droit existant, <i>mais non par rapport au texte en discussion</i>
2. Augmentation de ressources : Si le projet augmente un impôt de 100 à 120, la base de référence est le <i>droit existant</i>	4. L'amendement <i>ne peut pas</i> diminuer l'impôt en deçà de 100	Il y aurait diminution des ressources par rapport au texte en discussion et par rapport au droit existant
	5. Mais il <i>peut</i> , bien sûr, l'augmenter au-delà de 120	Il y a création de ressources

Type d'initiative gouvernementale	Catégorie d'amendements parlementaires	Justification
	6. Et il <i>peut</i> n'augmenter l'impôt qu'à un niveau intermédiaire entre 100 et 120	Il y a diminution de ressources par rapport au texte en discussion, <i>mais non par rapport au droit existant</i>
3. Diminution de charge : Si le projet diminue une prestation de 100 à 80, la base de référence est le <i>droit existant</i>	7. L'amendement <i>ne peut pas</i> augmenter une prestation au-delà de 100 8. Mais il <i>peut</i> , bien sûr, la diminuer en deçà de 80 9. Et il <i>peut</i> ne la diminuer qu'à un niveau intermédiaire entre 100 et 80	Il y aurait aggravation de charge par rapport au droit existant, ainsi que par rapport au texte en discussion Il y a réduction de charge Il y a aggravation de charge par rapport au texte en discussion, <i>mais non par rapport au droit existant</i>
4. Augmentation de charge : Si le projet augmente une prestation de 100 à 120, la base de référence est le <i>texte en discussion</i>	10. L'amendement <i>ne peut pas</i> augmenter la prestation au-delà de 120 11. Mais il <i>peut</i> , bien sûr, diminuer la charge en deçà de 100 12. Et il <i>peut</i> ne l'augmenter qu'à un niveau intermédiaire entre 100 et 120	Il y aurait aggravation de charge par rapport au texte en discussion ainsi que par rapport au droit existant. Il y a réduction de charge Il y a aggravation de charge par rapport au droit existant, <i>mais non par rapport au texte en discussion</i>

M. Ian Harris, Président, a remercié M. Xavier Roques pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

M. Marc Boscq (Canada) a indiqué que des principes similaires à ceux posés par l'article 40 de la Constitution française étaient observés au Canada, mais qu'il était néanmoins possible à un député de proposer une extension d'exemption fiscale. Il a souhaité savoir si cette faculté existait également en France.

M. Xavier Roques a répondu que c'était impossible, sauf à la compenser par l'augmentation d'une autre recette fiscale. Il existe ainsi un certain nombre de « gages » qu'on utilise habituellement dans de tels cas — comme, par exemple, l'alourdissement de la fiscalité sur les tabacs et alcools. Lorsque le Gouvernement est favorable à la mesure d'allègement, il peut « lever le gage » : l'amendement parlementaire est présenté avec son gage, mais le Gouvernement fait adopter un sous-amendement qui le supprime.

M. David Beamish (Royaume-Uni) s'est interrogé sur les implications pratiques de ce système pour les parlementaires.

M. Xavier Roques a indiqué que ce système gêne surtout l'opposition : celle-ci ne peut en effet jamais proposer d'augmenter une dépense, alors qu'un député de la majorité peut toujours arriver à « vendre » une mesure qu'il soutient au Gouvernement — c'est-à-dire obtenir de celui-ci qu'il la reprenne à son compte.

Il y a là une rupture avec la situation prévalant avant la Cinquième République, où aucune limite n'était posée au droit d'initiative des parlementaires. En limitant l'initiative, le Gouvernement est désormais dans une situation beaucoup plus confortable.

M. Hans Brattestå (Norvège) a estimé que les dispositions de l'article 40 étaient extrêmement restrictives et constituaient ainsi le mécanisme de contrainte rêvé par tout Gouvernement. Il s'est demandé si les parlementaires français n'étaient pas ainsi, en définitive, privés de toute initiative.

M. Xavier Roques a confirmé que les parlementaires n'ont pour seule possibilité, au cours de la discussion budgétaire, que proposer une augmentation des impôts ou une baisse des dépenses. Ils se trouvent ainsi contraints d'être extrêmement vertueux — ce qui renoue d'ailleurs avec la préoccupation à l'origine même des parlements, celle du contrôle des dépenses royales. On est même allé jusqu'à défier de « fausses diminutions », prenant par exemple la forme d'amendements purement indicatifs.

M. Hans Brattestå (Norvège) s'est demandé si le Parlement n'avait pas alors complètement abdiqué son rôle de contrôle budgétaire.

M. Xavier Roques a rappelé que l'article 20 de la Constitution réservait au Gouvernement le soin de définir et conduire la politique de la Nation, ce dont il est responsable.

Le Parlement vote annuellement l'impôt, à la demande du Gouvernement, et approuve (ou non) les demandes de dépenses que ce dernier présente. Mais il ne peut pas y substituer d'autres dépenses — sauf à choisir de renverser le Gouvernement par le biais d'une motion de censure, renversement qui conduirait à la nomination d'un nouveau gouvernement menant une politique plus en accord avec les souhaits du Parlement.

M. Manuel Alba Navarro (Espagne) a indiqué que l'Espagne connaissait des problèmes similaires, mais s'est également étonné — comme M. Hans Brattestå — des limites posées au droit d'initiative des parlementaires français. S'il comprend que le Parlement puisse être lié par les dispositions de la loi de finances qu'il a votée, il a souhaité avoir des précisions sur ses droits au moment de la discussion même du projet de loi de finances, la souveraineté financière étant à l'origine même des Parlements.

M. Xavier Roques a admis que le projet de loi de finances fixe un équilibre initial. Lors de la rédaction de la Constitution de 1958, ses auteurs ont exprimé une certaine méfiance vis-à-vis des parlementaires, supposés vulnérables à toutes les tentations d'augmentation des dépenses — afin de satisfaire les attentes de leurs électeurs.

C'est pourquoi la règle de l'article 40 a été introduite et le choix a été fait de réserver le droit d'initiative en matière de dépenses au Gouvernement.

Mme Marie-Josée Boucher-Camara (Sénégal) a demandé à M. Xavier Roques ce qu'il entendait par « contrôle parlementaire »

M. Xavier Roques a indiqué que le contrôle portait *ab initio* sur l'opportunité des dépenses ou des recettes et, en cours d'exercice, sur la qualité des politiques menées et le respect des engagements pris.

M. George Cubie (Royaume-Uni) a indiqué qu'au Royaume Uni, le droit d'initiative des parlementaires s'est trouvé limité depuis le XVIII^e siècle mais que les élus ont progressivement réussi à tourner ces dispositions.

Il a ensuite demandé ce qu'il advenait si, un amendement ayant été considéré comme recevable par le président de la commission des Finances, le débat en séance montrait ensuite que l'intention de son auteur n'était pas celle qu'on avait cru. Dans ce cas, le président de séance peut-il interrompre le débat ?

M. Xavier Roques a indiqué que, dans quelques cas, la discussion a effectivement pu mettre en évidence une divergence entre la licéité formelle de l'amendement et sa finalité réelle, telle qu'elle est apparue au cours du débat. Le président de la commission des Finances a alors pris la parole et déclaré l'amendement irrecevable — ce qui démontre qu'on vient ainsi à rechercher la motivation ultime des dispositions proposées.

M. Kaspar Hahndiek (Afrique du sud) a indiqué que la Constitution de 1996 ne règle pas la question et donne en principe au Parlement le droit d'amender le budget.

M. Hahndiek a tout d'abord demandé si la saisine du Conseil constitutionnel était systématique. S'étonnant ensuite de ce que moins de 10 % des amendements présentés par les parlementaires aboutissent, il a souhaité obtenir des éclaircissements sur l'origine de cette situation.

M. Xavier Roques a indiqué que le dépôt d'amendements pouvait constituer pour un parlementaire le moyen de manifester son engagement et son activité, ce qui relève d'une tradition française.

La saisine du Conseil constitutionnel a lieu avant que la loi ne soit promulguée, par le Président de la République, le Premier ministre, soixante députés ou soixante sénateurs. La saisine est automatique pour les lois organiques et éventuelle pour les lois ordinaires.

M. George Petricu (Roumanie) a demandé si des pratiques similaires aux pratiques françaises existaient dans d'autres parlements de l'Union européenne.

M. Xavier Roques a indiqué que la solution française constituait une transposition des solutions britanniques, mais de manière encore plus rigoureuse. La préoccupation d'éviter que, le budget une fois voté, des lois viennent en dégrader l'équilibre, apparaît donc commune.

M. Ian Harris, Président, a indiqué qu'en Australie également, le droit d'initiative financière revenait à la Couronne. Il a été frappé par le nombre d'amendements déposés en France et s'est déclaré impressionné par la quantité de travail qu'on imagine nécessaire pour les traiter.

En Australie, un parlementaire peut toujours proposer un amendement, même s'il n'ignore pas qu'il est irrecevable — ce qui lui permet, en tout état de cause, de prendre la parole et de s'exprimer en séance publique à son propos.

4. COMMUNICATION DE M. CARLOS HOFFMANN-CONTRERAS (CHILI) : « L'initiative législative en droit chilien »

M. Carlos Hoffmann-Contreras (Chili) a présenté la communication suivante, intitulée « *L'initiative législative en droit chilien* » :

Le concept d'« initiative » est, d'après les dictionnaires et les manuels universitaires de référence, « le droit de faire une proposition », « l'exercice dudit droit » ou encore « l'action d'anticiper les autres en parole ou en action ». L'initiative législative est, par conséquent, la première étape ou le commencement du processus d'élaboration de la loi.

Pour l'électeur chilien, l'initiative est le point de départ d'un projet de loi, la première étape de sa formation, l'acte juridique de nature à amorcer le processus qui la génère.

L'initiative ne peut être lancée que par un message du Président de la République ou par une motion d'un membre de l'une ou l'autre Chambre du Congrès national.

Avant d'analyser la forme que doit adopter cette initiative législative — qui varie selon son origine — je voudrais souligner que l'exclusivité reconnue à ces autorités emporte nécessairement pour conséquence l'interdiction que l'initiative provienne d'autres autorités. Conformément à la logique d'une démocratie représentative, le droit d'initiative n'est pas reconnu directement aux citoyens — une caractéristique inhérente aux formes semi-directes de la démocratie. Il faut néanmoins remarquer que, dans notre ordre juridique, chaque citoyen « a le droit d'adresser une pétition aux autorités sur toute question d'intérêt public ou privé, à la seule condition de le faire en des termes respectueux et adéquats ». Le citoyen exerce ledit droit en adressant ses demandes au Président de la République, pour qu'il publie les messages, ou aux députés et sénateurs, pour qu'ils présentent des motions reflétant les conceptions législatives préconisées.

L'initiative législative provenant d'un parlementaire porte le nom de « motion ». Conformément à l'article 62, § 1 de la Constitution chilienne, tout parlementaire, tant de la Chambre basse que de la Chambre haute, peut présenter une motion. Dès l'origine est ainsi consacrée l'égalité substantielle des deux branches du Parlement dans l'exercice de cette compétence.

Permettez moi d'ajouter que, en droit comparé, on trouve le terme équivalent de « proposition de loi », afin de distinguer clairement une motion d'une initiative émanant du pouvoir exécutif.

La principale condition exigée pour formaliser une motion tient au fait qu'elle doit être signée au moins par un sénateur ou député et au plus par dix députés ou cinq sénateurs, ceci afin d'éviter qu'elle n'arrive au Parlement déjà « pré-approuvée » avant même d'être discutée. La motion, qui n'est donc pas formalisée tant qu'elle n'est pas signée par un parlementaire au moins, ne l'est pas non plus tant qu'elle n'est pas officiellement enregistrée. Par conséquent, elle n'est pas considérée comme une motion tant qu'elle n'a pas été officiellement déposée, acte par lequel son (ou ses) signataire(s) est formellement identifié.

Députés et sénateurs peuvent présenter des motions dans tous les domaines, sauf ceux que la Constitution réserve exclusivement au Président de la République. Ceci réduit considérablement, comme on le verra par la suite, leur liberté d'initiative.

Le Règlement du Congrès national du Chili dispose en effet qu'aucune motion intervenant dans une matière réservée exclusivement au Président de la République ne peut être acceptée. Qui plus est, le Règlement du Sénat prévoit que « les motions dans des domaines relevant de l'initiative exclusive du Président de la République ne sont pas autorisées ».

L'initiative doit être adressée à la Chambre ou au Sénat et, conformément à la coutume, les articles doivent être précédés d'un exposé des motifs et d'un exposé sommaire de son contenu. L'article 11 du Règlement de la Chambre des députés dispose que les motions devront être présentées de manière à ne porter, dans la mesure du possible, que sur un seul domaine ; chacune de ses dispositions devra figurer dans un article différent. En outre, l'article 14 prévoit que « tous les articles d'un projet de loi devront mentionner, en termes précis, la règle, l'interdiction ou le mandat érigés en loi, sans exposer les raisons ou motifs sous-jacents ».

Avant d'analyser les aspects procéduraux d'un projet de loi présenté par le Président de la République, il faut noter que dans les systèmes présidentiels classiques — comme par exemple celui des Etats-Unis — caractérisés par une séparation marquée des pouvoirs au sein de l'Etat, le Président de la République n'a pas la possibilité des initiatives dans le domaine législatif. Ceci démontre l'étendue et la portée des pouvoirs présidentiels, de même que l'autonomie législative du Congrès.

La Constitution chilienne octroie des pouvoirs généraux au Président de la République, ainsi qu'un droit d'initiative exclusive dans de nombreux domaines importants. Ceci, estiment certains juristes et constitutionnalistes, comme le Professeur Alejandro Silva Bascuñán, « diffère d'un régime de type présidentiel par certains aspects importants, instaurant un hybride juridique et politique ». Il estime également « le droit d'initiative est attribué au Président de la République parce qu'on estime qu'ayant sans aucun doute une vision plus objective, plus complète et plus actuelle des problèmes, il sera particulièrement à même de concevoir les solutions les meilleures pour les résoudre ».

Pour ce qui concerne la procédure, il faut souligner qu'au Chili le message devra porter la signature du Président de la République, ainsi que celle du ou de ministres compétents dans les domaines du projet de loi. Ce message doit être précédé d'un exposé des motifs, dans lequel le Président présente les raisons pour lesquelles il présente devant les deux Chambres du Parlement une demande de création de nouvelles

normes juridiques. Le Président de la République a la faculté de présenter tous types de lois, de toute nature et sur n'importe quel sujet. Il n'existe aucune disposition en droit chilien qui établirait ou impliquerait une exception à ce principe général.

En fait, le domaine d'initiative législative exclusive du Président de la République s'est étendu tout au long de l'histoire constitutionnelle chilienne, jusqu'à la Constitution en vigueur depuis 1980, à toutes les questions administratives, économiques, financières, à titre temporaire ou autre, qui puissent générer une dépense pour le trésor national.

L'article 62 de la Constitution chilienne dispose que seul le Président de la République a la faculté de présenter des projets de loi, qui modifient la division politique ou administrative du pays ou bien l'administration financière ou budgétaire de l'État, y compris, bien sûr, les modifications à la loi de finances de la Nation.

Plus spécifiquement, la Charte constitutionnelle donne au Président de la République, une faculté d'initiative exclusive pour imposer, supprimer ou remettre des impôts de tout type ; pour créer de nouveaux services publics ou de nouveaux emplois dans le secteur public ou de secteurs autonomes de l'État ; pour accorder des crédits ou lancer toute opération qui puisse engager la responsabilité financière de l'État ; pour fixer, modifier, accorder ou augmenter les salaires ou allocations dans le système de retraites public ; fixer les rémunérations minimales dans le secteur privé ; établir les modalités et les procédures de la négociation collective et établir ou modifier les barèmes sociaux dans les secteurs public et privé.

Le même article de la Constitution en vigueur dispose que le Congrès ne peut qu'accepter, diminuer ou refuser les services, emplois, émoluments, prêts et autres initiatives proposés par le Président de la République.

Il est clair donc, que l'initiative législative du Parlement est, en droit chilien, extrêmement réduit tant du point de vue de son étendue que de son importance.

Le choix fait d'analyser l'initiative législative en droit chilien, s'explique par le fait qu'elle constitue le point de départ de différentes étapes et procédures auxquelles doit s'ajuster la fonction législative du Parlement. L'examen minutieux des règles qui doivent être observées et que les organes co-législateurs doivent suivre, ainsi que les droits et pouvoirs qui leur sont reconnus, constituent un outil comparatif utile pour améliorer le processus de création de la loi, aussi bien sur la forme que sur le fond.

M. Ian Harris, Président, a remercié *M. Carlos Hoffmann-Contreras* pour sa communication. Il a ensuite invité les membres présents à lui adresser leurs questions.

M. Ibrahim Salim (Nigeria) a souhaité savoir si les motions parlementaires pouvaient déboucher sur des lois ou si cette possibilité était réservée aux initiatives du Président de la République.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a confirmé que cela était naturellement possible et indiqué qu'entre 10 % et 20 % des lois applicables aujourd'hui résultaient de motions présentées par des élus.

M. Hans Brattestå (Norvège) s'est étonné de l'existence de limites aussi contraignantes, sur la finalité desquelles il s'est interrogé. Le droit d'initiative du Parlement ne devrait pas être aussi contraint, même s'il peut en aller différemment concernant des lois déjà adoptées (ou promulguées, compte tenu de l'existence d'un contrôle de constitutionnalité). Il a également été surpris que la capacité d'évaluer l'opportunité d'un texte semble réservée au Président de la République.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a indiqué que ces limitations trouvaient leur origine dans le souhait d'éviter les surenchères parlementaires — une modification constitutionnelle a été proposée à cette fin par le Président de la République, il y a une vingtaine d'années, et adoptée par le Congrès.

Cette situation n'a jamais véritablement posé problème au cours des dernières années. Même si le Président de la République dispose de pouvoirs importants, le Parlement peut toujours opposer son veto.

Mme Stavroula Vassilouni (Grèce) a indiqué qu'en Grèce, le Gouvernement disposait également d'un droit d'initiative et s'est donc demandé quels étaient les droits du Gouvernement au Chili.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a indiqué qu'au Chili le Président et le Gouvernement sont confondus, ce qui explique que c'est à celui-là que le droit d'initiative soit reconnu.

M. Xavier Roques (France), rappelant qu'il avait été l'auteur d'une thèse sur le régime présidentiel au Chili, a demandé si les ministres pouvaient toujours être renversés par le Parlement et si cette disposition était appliquée dans les faits.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a indiqué que la Chambre des députés a toujours la possibilité de mettre un ministre en accusation. La mise en accusation est ensuite renvoyée au Sénat, lequel statue alors en tant que juge. Le dernier cas date d'une quinzaine d'années. Si le Sénat avalise, la carrière du ministre est définitivement compromise, son cas étant renvoyé à un tribunal pénal de droit commun.

Mme Hélène Ponceau (France), évoquant le droit de pétition, a indiqué qu'il était très peu utilisé en France et a souhaité savoir si les citoyens chiliens en faisaient un usage plus significatif, tant auprès du Président de la République que du Parlement. Elle a souhaité savoir de quelle manière ces pétitions étaient ensuite traitées et si elles aboutissaient à des motions ou propositions de loi.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a indiqué le droit de pétition était également très peu utilisé au Chili.

Néanmoins, le site Internet de la Chambre reçoit de très nombreuses propositions de loi émanant de citoyens, qui sont regroupées et publiées sous quelques têtes de chapitre. Les citoyens sont conduits à réagir. Le droit de pétition a ainsi trouvé une nouvelle voie d'accès.

M. Artemio A. Adasa (Philippines) a souhaité savoir comment fonctionne le système de « freins et contrepoids » (*checks and balances*) entre le Gouvernement et le Parlement, notamment pour ce qui concerne les dépenses publiques.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a indiqué que le système institutionnel chilien donnait au Président des pouvoirs incomparablement supérieurs à ceux du Parlement. Pour ce qui concerne les projets de loi, l'Exécutif a les moyens financiers d'être aidé par des experts qui les préparent et les défendent, ce qui ne pourrait être fait au sein du Parlement.

Mme Doris Katai Mwinga (Zambie) a indiqué qu'en Zambie, la Constitution est en train d'être amendée afin de donner à la Chambre la possibilité de présenter des propositions ayant des répercussions financières.

Elle a demandé si les chiffres fixés pour la présentation d'une motion — moins de cinq sénateurs ou dix députés signataires — avaient été choisis par hasard et a également souhaité savoir par qui le Gouvernement était représenté au cours du débat parlementaire.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a rappelé que le système chilien était un système présidentiel, ce qui faisait du Président le responsable de la situation du pays. Il n'apparaît donc pas surprenant que le droit d'initiative budgétaire lui soit réservé. La réforme constitutionnelle a été approuvée tant par le Sénat que par la Chambre des députés, qui ont accepté de limiter leur propre champ d'action au vu de certaines déviations.

Les limites posées au nombre de signataires sont destinées à éviter le lancement de « micro-campagnes » avant qu'intervienne le débat en séance publique.

Quant aux initiatives présentées par le Président, elles sont défendues devant la Chambre par les parlementaires de la majorité, mais également par les ministres, autorisés à s'exprimer lors des différents débats.

Mme I. Gusti Ayu Darsini (Indonésie) a souhaité savoir s'il existait un programme législatif pluriannuel au Chili et ce qui se passait si le Président refusait de signer un projet de loi adopté par le Parlement.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a indiqué qu'il n'existait aucun programme législatif pluriannuel. Le Président annonce habituellement ses intentions le 21 mai, dans le cadre de son Discours annuel à l'occasion de la fête nationale, et les initiatives qu'il compte prendre subséquemment.

Une proposition approuvée par les deux Chambres est ensuite envoyée au Président. Après trente jours, même s'il ne l'a pas signée, elle est supposée promulguée. Le Président dispose en revanche d'un droit de veto, qui oblige le Parlement à se pencher de nouveau sur le texte pour le réexaminer ou l'amender. En cas de conflit majeur, les partis eux-mêmes demandent parfois au Président d'utiliser son droit de veto pour trancher un conflit.

M. José Pedro Montero (Uruguay) a demandé des précisions sur la procédure d'urgence en matière législative.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a indiqué que lorsque le Président décrète l'urgence « simple » sur un projet de loi, chaque Chambre dispose de trente jours pour l'examiner et le voter. Il existe une procédure « d'extrême urgence », dans le cadre de laquelle les Chambres n'ont que dix jours chacune pour se prononcer. Le Président peut même demander une discussion « immédiate », qui ne laisse que trois jours aux Chambres.

M. Mamadou Santara (Mali) a indiqué qu'au Mali, comme souvent en Afrique francophone, le Président peut prendre l'initiative de projets de loi d'amnistie. Dans la mesure où l'amnistie existe en droit chilien, est-ce le Président qui en a l'initiative ? Par ailleurs, quel est le pourcentage de rejet des projets de loi d'initiative présidentielle ?

M. Carlos Hoffmann-Contreras a indiqué qu'il existait au Chili des amnisties générales ou particulières. Une grâce générale s'applique à des personnes d'ores et déjà condamnées ; une amnistie particulière vise simplement à reconnaître que la faute reprochée était inexistante. L'initiative appartient au Président de la République, mais le projet de loi est toujours transmis en premier lieu au Sénat — à de très rares exceptions près.

De 80 à 90 % des projets de loi présidentiels sont adoptés, ce qui s'explique par la large majorité du Gouvernement à la Chambre des représentants — une majorité qu'il n'a pas au Sénat, où les 48 sièges sont répartis entre 24 sénateurs de la majorité et autant de l'opposition.

M. Christoph Lanz (Suisse) a estimé que les différents exposés ont montré la diversité des systèmes parlementaires en vigueur.

En Suisse, chaque parlementaire ne peut se voir opposer aucune limite à son droit d'initiative et c'est au débat parlementaire lui-même qu'on confie le soin de combattre et de rejeter, le cas échéant, les propositions malheureuses.

M. Ano Pala (Papouasie Nouvelle-Guinée) a demandé si des procédures constitutionnelles, des coutumes ou des pratiques permettaient de garantir le droit du Parlement ou de ses membres de demander au Président d'entreprendre certaines initiatives.

M. Carlos Hoffmann-Contreras a indiqué que, même si aucune disposition constitutionnelle n'existe en la matière, la nécessité d'avoir les voix de la majorité la plus large conduit souvent à l'engagement de négociations préalables avec toutes les parties, ce qui permet à 10 % ou 20 % des lois d'être issues de propositions parlementaires.

M. Ian Harris, Président, a remercié *M. Carlos Hoffmann-Contreras* ainsi que l'ensemble des participants au débat.

5. COMMUNICATION DE M. MARTIN CHUNGONG sur les activités récentes de l'Union interparlementaire

M. Martin Chungong, directeur de la Division pour la promotion de la démocratie de l'Union interparlementaire, a tout d'abord rappelé son plaisir de venir régulièrement présenter les activités récentes de l'UIP et présenté M. Andy Richardson, en charge du centre de ressources de l'UIP — le but étant de transformer la bibliothèque de l'Union en centre de ressources plus moderne.

Il a ensuite évoqué les principales activités en cours au sein de l'Union interparlementaire, sans prétendre à une parfaite exhaustivité.

Du point de vue du renforcement des capacités parlementaires, deux initiatives majeures ont été lancées. Pour ce qui concerne l'Afghanistan, une mission a été envoyée à Kaboul en octobre 2004, dans la perspective de la mise en place d'un Parlement bicaméral à l'automne prochain. En coopération avec le PNUD, les besoins ont été évalués du point de vue du personnel, de la formation, des bâtiments, etc. C'est le Parlement français qui assume le rôle de chef de file dans cette opération. Il a notamment organisé des sessions de formation pour les futurs cadres dirigeants. Un fonctionnaire français est actuellement en poste à Kaboul, pour coordonner ces activités avec le PNUD.

En Iraq, après une réunion des présidents de parlements des États voisins en 2004, au cours de laquelle le soutien de l'UIP a été sollicité pour la mise en place d'institutions démocratiques, l'UIP a constitué des équipes de parlementaires pour surveiller les élections à l'Assemblée nationale de transition. Des contacts ont été pris avec le Secrétaire général de cette Assemblée et un projet a été élaboré. L'Assemblée définitive sera mise en place à la fin de cette année.

Au Nigeria, le projet est maintenant pleinement opérationnel à Abuja. Il vise à renforcer les liens entre l'Assemblée fédérale nationale et les assemblées fédérées, pour mieux prendre en compte les besoins et attentes de la société.

En Uruguay, en décembre 2004, un nouvel accord avec le Parlement, le PNUD et le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a été signé, portant sur la promotion et la protection des droits de l'Homme.

En Papouasie Nouvelle-Guinée, un séminaire sur les droits de l'Homme a également été organisé.

Au Kosovo, territoire doté d'une institution législative, un système permettant une meilleure information du public sur les activités parlementaires, a été mis en place en coopération avec le PNUD.

En 2004, un accord d'un montant de 1,3 million CHF a été signé avec l'Agence de développement suédoise, autour de trois thèmes principaux : le renforcement des capacités parlementaires, la protection des droits de la femme et la contribution des parlements à la protection des droits de l'Homme.

Pour ce qui concerne les États en situation de conflit (Burundi, Rwanda) et en collaboration avec le PNUD, l'UIP a conduit un certain nombre d'études et identifié des

experts, de manière à identifier le contexte, les besoins et rendre l'aide la plus efficace possible. L'année prochaine, une conférence internationale sera organisée à Bruxelles qui validera les conclusions présentées.

Dans le domaine des normes électorales, une étude a été publiée dans les années quatre-vingt-dix sur les lignes directrices en matière d'élections libres et régulières. En 2004, dix ans plus tard, il est apparu nécessaire de reprendre ce travail. Une table ronde a donc été organisée à Genève en novembre dernier, qui a conclu à l'absence de nécessité d'actualiser la liste des bonnes pratiques elle-même mais a insisté sur la question de la participation des femmes aux élections et sur le rôle des communications électroniques.

A la suite d'un vœu présenté par la V^e Conférence internationale sur les nouvelles économies (2003), l'UIP a été sollicitée pour mettre au point des « indicateurs de démocratie ». Plutôt que de classer les systèmes en fonction de leur caractère plus ou moins démocratique, on a estimé plus utile d'identifier des critères, en s'inspirant de l'expérience des parlements eux-mêmes. Il leur a donc été demandé d'exposer leurs propres critères en la matière et un groupe de travail, comprenant d'anciens parlementaires et des universitaires, été mis en place.

Ont été adressés à tous les parlements un tableau, afin de dresser la liste des pratiques utiles pour promouvoir la démocratie aux niveaux national et local, dans la perspective de l'élaboration d'un manuel qui pourrait être discuté à Libreville cet été et soumis à la II^e Conférence des présidents de parlement à l'automne prochain à New York.

La coopération avec l'ASGP s'est intensifiée, sous forme notamment de la participation du Président de l'ASGP aux réunions du Comité exécutif de l'UIP. Des collaborateurs australiens ont été détachés auprès du secrétariat de l'UIP pour le renforcer (M. Andres Lomp, puis Mme Catherine Cornish) et l'UIP espère que cet appui pourra perdurer.

La II^e Conférence des présidents de parlement aura lieu à New York du 7 au 9 septembre 2005. Une demande de visa d'entrée devra être présentée le plus rapidement possible aux autorités américaines, la délivrance pouvant prendre plusieurs semaines.

En matière de développement durable, sera organisée prochainement à Paris une réunion sur ce thème (22-23 avril 2005), afin de bien cerner les besoins particuliers des parlements dans ce domaine.

Des séminaires sont prévus en Amérique latine, un peu délaissée au cours des dernières années. C'est ainsi qu'auront lieu des séminaires sur le contrôle parlementaire des services de sécurité en Uruguay, en juin 2005, et sur l'égalité hommes-femmes au Salvador, en septembre.

M. Ian Harris, Président, a indiqué que M. Franck Boulin, cosecrétaire honoraire de l'Association, devrait bientôt prendre ses fonctions à Kaboul.

Pour ce qui concerne les questionnaires sur la bonne gouvernance démocratique, les documents ont été transmis par les cosecrétaires aux membres de l'ASGP. L'Association espère d'ailleurs pouvoir se réunir une demi-journée à New York

avant la réunion des présidents, ce qui permettrait de débattre des informations collectées.

M. Hans Brattestå (Norvège) a souhaité connaître l'état des relations entre l'UIP et l'Organisation des Nations Unies, après la période de turbulences suscitée par les conclusions du rapport Cardoso.

M. Manuel Alba Navarro (Espagne) a indiqué qu'il lui est apparu difficile de répondre rapidement au questionnaire, car de nombreux sujets abordés se situent à la limite de la politique et de la réalité concrète.

Par ailleurs, les questions ne sont pas toujours très claires et ne peuvent pas toujours appeler une réponse purement binaire. C'est la raison pour laquelle il apparaît nécessaire de mieux comprendre la nature des attentes de l'UIP en la matière.

M. Prosper Vokouma (Burkina Faso), rejoignant la question posée par M. Hans Brattestå, a également souhaité avoir des précisions sur les relations actuelles entre l'UIP et l'ONU.

M. Martin Chungong, évoquant en premier lieu les conclusions du rapport Cardoso, a estimé que la question semble actuellement en suspens. Les Nations Unies attendent le résultat des consultations engagées avec le secrétariat de l'UIP. La déclaration en cours de préparation pour la II^e Conférence pourrait inclure une prise de position des présidents de Chambre sur la manière dont ils conçoivent les relations avec les Nations Unies.

Pour ce qui concerne le questionnaire de l'UIP, une note jointe tente d'expliquer les principes du projet et un modèle a été préparé, pour aider à l'identification des caractéristiques d'un parlement efficace. Ce qui est demandé est de décrire les bonnes pratiques nationales et les meilleures méthodes de travail : il est évident que certaines questions ne sont pas pertinentes pour certains Etats, compte tenu de leur structure constitutionnelle. Par ailleurs, tous autres documents complémentaires seront reçus et étudiés avec reconnaissance.

LA SEANCE A ETE LEVEE A 12H30.

QUATRIEME SEANCE

Mardi 5 avril 2005, 15h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

LA SEANCE A ETE OUVERTE A 15H00.

1. DEBAT GENERAL

La coopération interparlementaire à l'échelon des espaces géopolitiques

M. Ian Harris, Président, a donné la parole à *M. Anders Forsberg* pour lancer le débat.

M. Anders Forsberg (Suède) a présenté la contribution suivante, intitulée « *La coopération interparlementaire dans les régions géopolitiques : le projet d'Union européenne et le rôle des parlements nationaux* »

Historique

La coopération régionale existe dans le monde entier sous des formes diverses et pour différentes raisons.

L'Union européenne est à bien des égards un projet unique. Ce qui avait débuté comme un projet de paix en 1952 avec six États membres dans la Communauté du Charbon et de l'Acier, et un marché commun pour les secteurs de industrie qui étaient à la base de la course aux armements – le charbon et l'acier – est devenu aujourd'hui une union politique avec des éléments supranationaux. Les six États sont passés à 25 États membres. Ce développement est probablement dû à l'interaction de nombreux facteurs – outre le rêve politique d'une Europe unifiée – tels qu'une organisation efficace, une culture et une histoire communes, des intérêts financiers et plus simplement le besoin de faciliter le commerce et les communications en Europe.

L'Union européenne aujourd'hui

Aujourd'hui l'Union compte 25 États membres et quelque 450 millions d'habitants. Il y a un an, elle comptait 15 États membres et 12 il y a 10 ans. Quatre autres pays se sont portés candidats à l'adhésion (la Roumanie, la Bulgarie, la Turquie et la Croatie) et des perspectives d'adhésion sont en cours d'examen pour les États baltes et l'Ukraine.

En termes parlementaires, cela signifie 26 parlements, y compris le Parlement européen, avec 37 chambres, environ 430 comités sectoriels et presque dix mille parlementaires.

Un nouveau traité constitutionnel

Une coopération de cette envergure nécessite des règles et des procédures clairement définies. C'est pourquoi une nouvelle constitution a été décidée l'été dernier par les chefs d'États. La procédure de ratification est en cours. L'objectif est que cette nouvelle constitution entre en vigueur en 2006. La nouvelle constitution est une question politique controversée en Europe, puisque l'opinion publique sur la coopération européenne est divisée. Plusieurs États membres ont institué un référendum à ce sujet, dont les résultats définitifs ne sont pas encore connus. Toutefois, la nouvelle constitution ne changera pas la structure de base de l'Union européenne.

Comment fonctionne l'Union européenne ?

Les États membres ont formé l'Union européenne (UE) en adoptant une série de traités communs. Ils ont fourni à l'organisation ses propres institutions et donné à ces institutions le droit de prendre certaines décisions. Les décisions prises par les institutions de l'UE sont contraignantes pour les États membres. Dans ces traités, les États membres conviennent des décisions à prendre et par quelles procédures au niveau de l'UE.

L'UE dispose de cinq institutions communes, qui représentent conjointement les intérêts de l'UE en totalité, des États membres et des ressortissants de tous les pays de l'Union :

Le Conseil de l'Europe (souvent appelé le sommet de l'Union européenne) est le corps législatif d'instance supérieure qui réunit les chefs d'États membres ou leurs gouvernements. La Commission présente des propositions de nouveaux règlements et surveille l'application de ces règlements. Les États membres désignent les membres de la Commission (à présent un membre chacun). Le Conseil des ministres adopte les nouveaux règlements européens. Le Conseil représente les gouvernements des États membres respectifs. Le Parlement européen participe aux procédures législatives et budgétaires de l'UE et supervise la Commission. Il comporte 732 membres qui sont élus directement par les citoyens des États membres tous les cinq ans. La Cour de justice a pour fonction d'interpréter les réglementations et d'assurer l'arbitrage en cas de litige. La législation européenne doit être appliquée uniformément.

ment dans toute l'Union. La Cour des commissaires aux comptes examine le budget et les comptes financiers de l'Union.

Rôle des parlements nationaux

La coopération européenne a débuté comme une coopération purement intergouvernementale avec un rôle limité dans les assemblées parlementaires. Aujourd'hui, l'UE dispose d'une assemblée parlementaire avec des parlementaires élus directement – le Parlement européen. Ce Parlement a acquis des pouvoirs croissants au cours des années, mais reste assez méconnu des gens. Il bénéficie aussi d'un mandat limité et son rôle ne peut être comparé au rôle que joue un parlement national dans un État.

L'opinion publique dans plusieurs États membres n'est pas entièrement favorable à l'Union et depuis plusieurs années – à mesure de l'importance croissante de l'Union – un déficit démocratique a constitué l'un des problèmes ressentis à l'égard de l'Union. Dans ses efforts pour renforcer la légitimité de l'Union, le Parlement européen n'a pas été considéré comme suffisant. Lors de la préparation de la nouvelle constitution, les parlements nationaux ont été invités pour la première fois à participer directement aux travaux.

Les parlements nationaux ont un rôle important à jouer dans le contact avec les citoyens. Les gens s'identifient plus facilement avec leur parlement national et leurs parlementaires nationaux qu'avec les institutions de l'UE. Un engagement plus actif de la part des parlements nationaux a été considéré à la fois comme souhaitable et nécessaire. Étant donné qu'aujourd'hui les questions européennes concernent directement les populations, elles doivent être nécessairement discutées au niveau national. Les parlements nationaux doivent jouer un rôle plus actif dans l'examen minutieux de leurs propres gouvernements.

La nouvelle constitution comporte des dispositions visant à renforcer le rôle des parlements nationaux. L'une est le contrôle de subsidiarité. Une autre est que les documents contenant des propositions législatives et autres documents soient distribués directement aux parlements nationaux, et non par l'intermédiaire de leurs gouvernements. En vertu de ces dispositions, il est aussi demandé aux parlements nationaux et au Parlement européen de trouver des formes de coopération interparlementaire.

Coopération entre les parlements nationaux

Compte tenu de cette situation, un Groupe de travail, le groupe d'Athènes, a été créé en 2002 par la Conférence des présidents sur l'initiative du Président suédois.

Un point de départ des travaux était le suivant : puisque les parlements nationaux assument les mêmes tâches et ont le même rôle à jouer dans les États membres, l'échange d'information et des meilleures pratiques devrait les aider à remplir leurs fonctions de la meilleure manière possible.

Le Groupe d'Athènes a constaté que :

- la coopération interparlementaire doit être mieux structurée et mieux coordonnée ;
- l'échange d'information doit être encouragé à tous les niveaux au sein des parlements ;
- le degré de coopération doit être décidé par chaque Parlement ;
- aucune nouvelle institution ne doit être créée au sein de l'UE ;
- des lignes directrices pour la coopération interparlementaire doivent être définies ;
- l'organisation de contrôles subsidiaires peut être nécessaire ;
- la Conférence des Présidents devrait assumer un rôle de coordination pour la coopération interparlementaire

Les lignes directrices d'une coopération interparlementaire ont été adoptées par la Conférence des Présidents qui s'est tenue à La Haie l'été dernier (voir annexe).

LIGNES DIRECTRICES D'UNE COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

■ **Objectifs**

- Fournir des informations et renforcer la surveillance parlementaire dans tous les domaines de compétence de l'UE ;
- Veiller à l'exercice efficace des compétences parlementaires dans les questions européennes, particulièrement dans le domaine du contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux.

■ **Cadre**

- La Conférence des Présidents européens ;
- Réunions des comités sectoriels ;
- COSAC (Conférence des Organes Spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'UE) ;
- Débats simultanés dans les parlements intéressés ;
- Secrétaires généraux ;
- IPEX (Echange d'Informations entre les Parlements de l'Union Européenne), une plate-forme pour l'échange électronique d'informations liées à l'UE

— Représentants des parlements nationaux à Bruxelles

■ **Domaines de coopération**

— Contrôle exercé sur le principe de subsidiarité ;

— Echange d'informations et de documents ;

— Conférences et autres événements ;

— Domaines politiques

— la Conférence des Présidents de l'UE indiquer les domaines politiques prioritaires dans le cadre de cette coopération.

■ **Considérations pratiques**

— Calendrier

— Invitations

LIGNES DIRECTRICES

COOPÉRATION INTERPARLEMENTAIRE DANS L'UNION EUROPÉENNE

INTRODUCTION

En se référant aux documents suivants :

- les lignes directrices pour les Présidents de la Conférence, article 2 page 2 (*« Dans cette optique, la Conférence est un forum d'échanges d'informations, d'opinions et d'expériences. Elle veille en outre à promouvoir parmi les présidents les activités de recherche et l'action commune sur les sujets relatifs au rôle des parlements et à l'organisation des fonctions parlementaires dans le respect des formes prises par la coopération interparlementaire et des outils utilisés par celle-ci. »*),
- le Protocole sur le rôle des parlements nationaux des États membres dans l'Union européenne, annexé au traité établissant une constitution pour l'Europe, article 9¹ (*« Le Parlement européen et les parlements nationaux définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière au sein de l'Union européenne. »*) et
- les conclusions de la présidence lors de la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne, Athènes, le 24 mai 2003,

¹ Texte de Chefs d'État ou de gouvernement 18 juin 2004

lors de la réunion tenue à La Haye du 2 au 3 juillet 2004, la Conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne s'accorder sur les lignes directrices suivantes comme fondement de la coopération interparlementaire dans le domaine européen.

I. OBJECTIFS

L'autonomie de chaque parlement devra être respectée. Chaque parlement décide de son degré d'implication dans la coopération interparlementaire.

En prenant en considération le principe selon lequel les parlements nationaux et le Parlement européen sont égaux et jouent des rôles complémentaires dans la structure de l'UE, les principaux objectifs de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne devront être :

- Fournir des informations et renforcer la surveillance parlementaire dans tous les domaines de compétence de l'UE.
- Veiller à l'exercice efficace des compétences parlementaires dans les questions européennes, particulièrement dans le domaine du contrôle de subsidiarité exercé par les parlements nationaux.

II. CADRE

La coopération est établie dans le cadre suivant.

La Conférence des Présidents européens. — La Conférence a responsabilité de la supervision de la coordination des activités interparlementaires de l'UE repose sur la Conférence. Le parlement hôte de la Conférence à venir doit assumer une responsabilité particulière en la matière.

Réunions des comités sectoriels. — Les réunions des comités sectoriels organisées par les parlements nationaux ou par le Parlement européen constituent un des plus vieux modes établis de coopération interparlementaire dans l'Union européenne.

COSAC. — La COSAC (Conférence des Organes Spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des Parlements de l'UE) s'occupe de la coopération entre les comités des affaires européennes.

Débats simultanés dans les parlements intéressés. — Les parlements intéressés peuvent promouvoir des débats simultanés sur le programme législatif européen ou sur les principaux sujets des politiques européennes.

Secrétaires généraux. — Les secrétaires généraux, ou un autre haut responsable nommé par le président, devront prendre la tête de la préparation du travail interparlementaire européen. Le secrétaire général du parlement hôte de la Conférence à venir doit assumer une responsabilité particulière relative à la coordination. Dans ce cas, nouer des contacts étroits avec les parlements nationaux dans les pays membres à la tête de la présidence de l'Union est nécessaire.

IPEX. — L'objectif de l'IPEX (Echange d'Informations entre les Parlements de l'Union Européenne) est de soutenir la coopération interparlementaire dans le cadre de l'Union européenne en fournissant une plate-forme pour l'échange électronique d'informations liées à l'UE entre les parlements de l'Union qui inclue un calendrier de réunions et de forums afin de débattre du contrôle de subsidiarité. Chaque parlement / chambre est représenté par un correspondant IPEX.

Représentants des parlements nationaux à Bruxelles. — Si un représentant du parlement national est basé à Bruxelles, cette personne participe aux échanges réguliers d'informations entre les parlements européens. Elle travaille en outre avec le secrétariat de la COSAC à Bruxelles et prend part à l'élaboration concrète de la coordination.

CERDP. — Les objectifs du CERDP (Centre européen de Recherche et de Documentation parlementaire) sont d'assurer la promotion de l'échange d'informations et de renforcer la coopération entre les services des parlements dans tous les domaines de l'information parlementaire, de la recherche et de la documentation. Chaque Parlement/ Chambre est représenté par un correspondant CERDP. Tous les parlements du Conseil de l'Europe sont membres du CERDP.

III. DOMAINES DE COOPERATION

La coopération européenne interparlementaire est particulièrement importante dans les domaines suivants.

Contrôle exercé sur le principe de subsidiarité. — Il est recommandé à chaque parlement de l'UE d'informer les autres parlements sur ses activités relatives au contrôle exercé sur la subsidiarité. L'IPEX fournit des outils électroniques favorisant cet échange de vues et sert comme moyen de communication entre les parlements nationaux quant aux propositions pouvant éventuellement violer le principe de subsidiarité.

Echange d'informations et de documents. — L'échange d'informations et de documents devra être encouragé à tous les niveaux, entre les divers comités et services dans ce cadre. Les informations électroniques émanant de divers canaux devront être structurées dans les réseaux de l'IPEX et du CERPD afin d'éviter toute confusion et tous doublons dans le travail effectué.

Conférences et autres événements. — Qu'elles soient ad hoc ou qu'elles aient lieu dans le cadre d'un échange régulier entre les Présidents, les comités sectoriels ou dans la COSAC, les réunions entre les parlements constituent une des méthodes recommandées de coopération interparlementaire de l'Union. Ces réunions sont habituellement organisées par les parlements nationaux ou par le Parlement européen (*cf.* annexe relative aux recommandations pratiques).

Domaines politiques. — Tous les ans, la Conférence des Présidents de l'UE peut indiquer les domaines politiques prioritaires dans le cadre de cette coopération.

ANNEXE
CALENDRIER ET CONSIDERATIONS PRATIQUES

Questions d'intérêt commun. — En prenant en compte les divers programmes de travail et les autres documents stratégiques européens, les secrétaires généraux¹ devront identifier et soumettre à la Conférence des Présidents des questions d'intérêt commun sur lesquelles le travail se concentrera dans les années à venir.

Calendrier. — Afin de faciliter le calendrier et le travail des parlements, un survol des activités devra être fourni. Les informations relatives aux réunions régulières avec les comités sectoriels, le COSAC ou les autres forums et réseaux établis, ainsi que les réunions interparlementaires ad hoc prévues ou envisagées, devront être envoyées au secrétaire général du parlement accueillant la prochaine Conférence des Présidents dans un délai lui permettant de les présenter aux réunions des secrétaires généraux et de les inclure dans un calendrier des réunions établi annuellement ou à long terme. Le calendrier laisse le droit aux parlements de présenter de nouvelles initiatives.

Invitations. — Des invitations formelles aux réunions devront être envoyées aux Présidents de chaque chambre ainsi qu'une copie aux secrétaires généraux.

Documentation. — Le calendrier annuel ou à long terme devra être publié sur le site Internet de l'IPEX et mis à jour régulièrement. Toutes les invitations, les informations pertinentes et les documents relatifs aux réunions devront être disponibles sur le site de l'IPEX.

M. Alain Delcamp (France) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Le Parlement et les relations internationales : du protocole à la diplomatie parlementaire* » :

I. UNE FONCTION BANALISÉE PAR L’AFFIRMATION DES EXECUTIFS

1.1. UNE PLACE INSTITUTIONNELLEMENT MARGINALE

La raison fondamentale de création des Parlements a été la nécessité de réunir des représentants du peuple pour permettre aux souverains de recourir à l'impôt. Ce sont donc pour des raisons essentiellement internes. On aurait pu penser que l'engagement des États dans les relations internationales, en particulier les déclarations de guerre, requerraient également le consentement des populations. De fait, l'un des États inventeur de la diplomatie, la République de Venise, avait érigé en principe que ses ambassadeurs viennent rendre compte de manière systématique devant le Sénat. Sous la monarchie française, l'une des coutumes du royaume voulait que l'aliénation ou la cession des parties du royaume soit approuvée par les États généraux. Ceux-ci ne s'étant pas réunis entre 1614 et 1789, il fallut attendre la Révolution

¹ Ou un autre haut responsable nommé par le président

pour obtenir une réponse, au moins de principe, à cette importante question. C'est ainsi que les premières assemblées révolutionnaires décidèrent par le décret du 22 mai 1790, que les traités de paix d'alliance et de commerce ne prendraient effet qu'une fois ratifiés par le « corps législatif ».

Dans les faits, ces principes, il faut bien le dire, n'ont guère été appliqués.

S'y sont opposés d'autres principes, mais aussi quelques données de fait qui voulaient que la politique étrangère relève en priorité du souverain. L'un des arguments avancés était la nécessité du secret : « Informer l'assemblée serait communiquer au public des secrets dont ne profiteraient que nos ennemis »¹. L'urgence a souvent justifié que les déclarations de guerre ne respectent pas les formes constitutionnelles. Une autre raison était aussi (et demeure) avancée : les exigences de cohésion et d'unité d'expression de l'État vis-à-vis de l'étranger, exigence confortée par la Convention de Vienne du 18 avril 1961 qui confère un monopole d'expression au ministre des Affaires étrangères.

Cela ne signifie pas que les parlements furent absents des questions internationales, mais cela dépendit largement de l'époque ou des traditions nationales. En France, le Parlement refusa dès 1878 de ratifier un traité de commerce et il arriva qu'un gouvernement soit renversé sur une question internationale (Jules Ferry en 1885 sur la politique coloniale).

On sait par ailleurs, que la Constitution américaine, peut être parce qu'elle est une Constitution fédérale, a donné à son Sénat un rôle essentiel dans les relations internationales. C'est lui, qui en refusant la ratification du traité de Versailles en 1919, devait obérer considérablement les chances d'une paix durable en Europe. Pour être nommés, les ambassadeurs doivent toujours être agréés par lui.

Dès avant le XX^e siècle cependant, l'Union interparlementaire, dont la création s'inspirait de l'idée d'arbitrage international, devait affirmer l'intérêt de l'implication des parlements dans les relations internationales puisque sa première conférence fut organisée en juin 1889 à Paris.

Il fallut attendre le développement de la société internationale, à vrai dire le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, pour que fut conduite et proclamée sans équivoque, la prééminence des traités sur les lois, ce qui impliquait une autorisation préalable du législateur avant leur ratification. L'histoire politique française et la construction européenne demeurent marquées par le refus du Parlement français d'approuver le projet de Communauté européenne de défense (CED) en août 1954.

L'histoire de la France depuis 1958 montre qu'il est admis aujourd'hui que les grandes options de politique internationale² requièrent l'accord des populations, même si cet accord n'est pas toujours confié aux représentants du peuple. C'est ainsi que les grandes étapes de la décolonisation en France donnèrent lieu à des référendums au début des années soixante et qu'il en est de même pour la construction européenne

1. Cité par M. Raymond Forni, Président de l'Assemblée nationale, lors du colloque sur la diplomatie parlementaire du 23 mai 2001)

2. Le Premier Ministre, M. Michel Rocard, sollicita cependant un vote de l'Assemblée nationale et du Sénat en application d'un autre article de la Constitution.

(premier élargissement en 1972, monnaie unique en 1992 et projet de Constitution en 2005).

Les traditions institutionnelles françaises, qui intègrent — plus qu'on ne le croit généralement — l'héritage de la monarchie, ajoutées au développement contemporain de la place des exécutifs, ont contribué cependant à ce que, jusqu'à une date récente, le rôle du Parlement dans la politique internationale soit considéré comme mineur. C'est ainsi qu'une interprétation de la nouvelle Constitution de 1958 voulait que la défense et les relations internationales, non seulement ne soient pas discutées au Parlement mais constituent le « domaine réservé » du seul Président de la République.

Cette conception a aujourd'hui évolué, mais pas de manière décisive. C'est ainsi que le Gouvernement s'efforce d'informer la représentation parlementaire sur l'engagement des forces à l'étranger mais l'autorisation ne constitue en aucun cas un préalable. L'article 35 de la Constitution, qui prévoit explicitement l'autorisation parlementaire pour la déclaration de guerre, n'a jamais été appliqué ni pour l'engagement de la France dans la guerre du Golfe — il est vrai qu'il s'agissait formellement d'une « opération du maintien de la paix », en application du chapitre VII de la Charte de l'ONU — ni dans la guerre du Kosovo — dans le cadre, certes de l'OTAN, mais qui se traduisait par l'engagement de troupes françaises dans une véritable guerre contre un État (la Serbie-Monténégro), qui plus est sous commandement étranger en mars 1999.

Cette situation contraste avec un autre phénomène peu contestable : l'essor des conventions internationales qui font qu'en moyenne, les projets de loi débattus par le Parlement français sont, pour à peu près la moitié, des projets de loi de ratification de conventions ou traités internationaux. Cet état de fait traduit plus un respect formel de la répartition des rôles définis par la Constitution qu'une véritable association du Parlement à la décision. En application de son article 52, le pouvoir de négociation et de ratification des traités relève du Président de la République. En revanche, la ratification ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi.

Cette disposition est formellement respectée pour toutes les catégories d'accords énumérées par la Constitution (traités de paix, traités de commerce, traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, traités engageant les finances de l'Etat, modifiant les dispositions de nature législative, relatifs à l'état des personnes, comportant cession, échange ou adjonction de territoires), mais le phénomène majoritaire ajouté au fait qu'il n'est pas dans les pouvoirs du Parlement de modifier les traités, ni assortir leur ratification ou approbation de conditions, fait que cet exercice peut sembler quelque peu formel.

Les questions de défense et de relations internationales ne sont cependant plus « tabous » et font l'objet de procédures d'information et de débat, y compris en séance publique.

1.2. L'ESSOR DES ECHANGES PARLEMENTAIRES INTERNATIONAUX

L'activité internationale des Assemblées se développe donc dans d'autres domaines plus classiques : le développement des relations interinstitutionnelles ou interperson-

nelles, d'une part, le contrôle de la politique gouvernementale — en particulier, à l'initiative des commissions —, d'autre part.

L'activité interinstitutionnelle ou interpersonnelle est essentiellement protocolaire mais son importance est souvent sous-estimée.

Les visites aux présidents des Assemblées, y compris lors de visites d'Etat, font partie des passages obligés du protocole républicain. C'est ainsi que les présidents des Assemblées accordent chacun, en moyenne, de quinze à vingt entretiens à des chefs d'Etat et de gouvernement en visite officielle. Il convient d'ajouter à cela à peu près le même nombre d'entretiens avec d'autres présidents d'Assemblée et à peu près le même nombre d'audiences accordées à des ambassadeurs. Au total, ce sont ainsi quelque cinquante à soixante entretiens, soit plus d'un par semaine, qui répondent à cette définition.

La contrepartie est, bien entendu, l'organisation de voyages et de visites à l'étranger (une dizaine par an) tandis que les sénateurs ou les députés, dans le cadre de l'activité des groupes dits « interparlementaires » (groupes en général bilatéraux entre la France et un autre pays), multiplient échanges informels ou officiels (plus d'une centaine par exemple en 2003 au Sénat, où il existe soixante-dix-huit groupes — dont dix-huit groupes régionaux, auxquels il convient d'ajouter deux groupes d'information à vocation interrégionale).

Cet essor des échanges a connu son point d'orgue par la réception particulièrement solennelle de chefs d'Etat ou de gouvernement dans les hémicycles (Roi d'Espagne et Premier ministre britannique à l'Assemblée nationale par exemple, Chancelier fédéral allemand et Reine d'Angleterre au Sénat¹).

Plutôt, par conséquent, que de rechercher une reconquête juridique de l'implication du Parlement dans la politique internationale, convient-il de souligner l'importance considérable qu'a revêtue, ces dernières années, le développement pragmatique d'une intense activité relationnelle avec l'extérieur.

II. LE DEVELOPPEMENT PRAGMATIQUE D'UNE VERITABLE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE

L'expression « diplomatie parlementaire » peut apparaître contradictoire dans ses termes mêmes, mais elle constitue bien une réalité. La diversité de ses points d'appui a d'ailleurs conduit l'Assemblée nationale et le Sénat français à organiser un colloque, le 23 mai 2001, consacré à cette nouvelle activité parlementaire afin d'en cerner les contours et à faire prendre conscience par le gouvernement lui-même, naturellement réticent, de cette réalité.

Il est possible d'esquisser une typologie des différentes composantes de cette diplomatie. On pourrait distinguer, à cet égard, à la fois la multiplication des initiatives pour recueillir des informations utiles à la politique étrangère, la constitution et

1. Cette dernière visite dans une salle contiguë à l'hémicycle et en présence du Président de l'Assemblée nationale.

l'officialisation de réseaux, et le développement de ce que l'on pourrait appeler une ingénierie parlementaire.

2.1. LES INITIATIVES TOUCHANT A LA POLITIQUE ETRANGERE

Le Parlement ne pouvait être mis à l'écart du mouvement général d'échanges d'informations et de circulations de personnes.

Il en possède, en général, les moyens grâce à son autonomie financière. Il en a la légitimité dans la mesure où il représente l'opinion publique.

Ces échanges ont pris, au moins au départ, la forme de missions d'études à l'étranger (appelées missions d'information). Dans cet exercice, la commission des Affaires étrangères et de la Défense au Sénat, la commission de la Défense ainsi que la commission des Affaires étrangères — qui sont distinctes — à l'Assemblée nationale, ont pris une part prépondérante, mais non exclusive. Les autres commissions permanentes spécialisées ont pris l'habitude, une à deux fois par an et dans la limite des crédits qui leur sont accordés, d'établir des comparaisons, chacune dans son domaine de compétences, entre la situation en France et dans un ou plusieurs pays étrangers. Ces missions d'information ont débouché, en général, sur le dépôt de rapports parlementaires.

Le mouvement de missions d'information à l'étranger, tout en se poursuivant, tend cependant aujourd'hui à devenir minoritaire par rapport au développement des échanges plus ou moins informels soit dans le cadre des groupes d'amitié, soit dans le cadre des instances parlementaires internationales. Par ailleurs, l'essentiel des rapports d'information, c'est-à-dire des rapports traduisant une recherche menée par les commissions, est aujourd'hui consacré à des problématiques internes (application des lois, commissions d'enquête, groupe d'étude et de travail).

A côté de ces déplacements institutionnels, se sont multipliés les échanges bilatéraux à l'initiative des groupes d'amitié. Ces groupes d'amitié, appelés désormais « interparlementaires », ont pendant longtemps constitué le creuset de relations interpersonnelles suivies entre parlementaires de pays différents. Ils ont joué et jouent un rôle d'interlocuteur permanent des ambassadeurs des pays concernés en France.

Ces échanges et ces visites ont peu à peu pris un tour plus officiel et plus concret. C'est ainsi qu'une série particulière des rapports d'information du Sénat est désormais exclusivement consacrée aux rapports de mission des groupes interparlementaires. Il arrive fréquemment que ces groupes saisissent l'occasion de leurs déplacements pour apporter une réflexion utile à l'activité législative en général. C'est ainsi, par exemple, qu'en 2003, le groupe France – Etats-Unis a établi un rapport sur « l'Ouest américain, berceau de la nouvelle économie », tandis que le rapport du groupe France – Inde était consacré à l'implantation des entreprises françaises de haute technologie dans les *Silicon States* du Karnataka et du Tamil Nadu.

Dans la période contemporaine, ces groupes d'amitié ont naturellement orienté leurs réflexions et leurs échanges vers les questions de développement, contribuant ainsi à affranchir le Parlement de sa seule fonction législative ou juridique.

Cet intérêt pour le développement et les échanges internationaux a conduit les groupes d'amitié à intervenir en point d'appui à l'implantation des entreprises françaises à l'étranger. Cette fonction a même été formalisée sous la forme de réunions organisées sous leur patronage, au Palais du Luxembourg à Paris, afin de permettre la rencontre entre les investisseurs français et les autorités des pays concernés. C'est ainsi que sont organisées périodiquement chaque année, en liaison avec les responsables français du commerce extérieur, de 7 à 8 rencontres bilatérales concernant les différents pays du monde, ces rencontres réunissant à chaque fois environ deux cents personnes.

Enfin, ces groupes d'amitié, en raison de la plus grande facilité avec laquelle ils peuvent se déplacer, développent ce que l'on pourrait appeler, sinon une diplomatie parallèle, au moins une diplomatie de complément. C'est grâce à eux que se poursuivent des relations avec des pays avec lesquels les relations diplomatiques n'existent pas encore ou sont officiellement interrompues (Afghanistan, Taiwan, Tibet, etc.). Ils peuvent aussi favoriser le rapprochement entre pays tiers qui n'ont pas eux-mêmes de relations diplomatiques (Israël et la Palestine).

Héritiers des combattants de la liberté, les parlements sont souvent plus sensibles que les administrations et les ministères à tous ceux qui luttent pour l'émancipation de leur propre peuple. Ils peuvent alors nouer des contacts interdits aux gouvernements. Plus qu'une diplomatie concurrente, ils développent ainsi une diplomatie complémentaire dont l'utilité est désormais admise par les gouvernements.

Dans une société internationale où le devoir d'ingérence est aujourd'hui un mode d'action international reconnu, les parlements se retrouvent ainsi à la pointe du combat pour la démocratie. C'est ainsi que les Assemblées françaises, comme d'autres assemblées parlementaires, ont pu recevoir, par exemple, le Dalaï-Lama, représentant du peuple tibétain. Le Sénat a rendu hommage, dans son hémicycle, à Rigoberta Menchu, défenseur des droits des peuples indigènes et Prix Nobel de la Paix.

2.2. L'APPUI INSTITUTIONNEL AU DEVELOPPEMENT DE LA DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE

Naguère réservée aux pays très développés, la démocratie parlementaire s'étend aujourd'hui dans le monde. De même que les organisations internationales et les États développent des actions d'aide au développement économique, les parlements sont de plus en plus sollicités désormais pour aider à la mise en place de structures de base de la démocratie. Certains vont jusqu'à parler, à cet égard « d'ingénierie diplomatique », comme s'il pouvait exister des « transferts de technologies » en une matière aussi marquée par les traditions nationales et les facteurs humains. Des transferts « techniques » peuvent être utiles dès lors qu'un pays souhaite mettre en place des éléments d'une démocratie pluraliste. La chute du rideau de fer puis l'élargissement de l'Europe en ont fourni de multiples occasions. C'est ainsi que des actions d'accompagnement pour permettre aux candidats à l'Europe d'intégrer aussi vite que possible dans leur législation, ce que l'on appelle l'acquis communautaire, ont été développées par plusieurs États de la « vieille Europe ». Le Sénat français

s'est, par exemple, investi dans l'accompagnement du Parlement polonais¹, l'Assemblée nationale a, pour sa part, aujourd'hui, des actions de coopération avec la Roumanie.

La nouveauté de cette « ingénierie diplomatique » tient au fait qu'elle relève de plus en plus de l'action multilatérale, soit dans le cadre de l'Union européenne, soit dans le cadre de l'ONU soit, dans le cas de la France, de l'Organisation internationale de la francophonie. Ce sont désormais de véritables appels d'offre qui sont ouverts en la matière, auxquels les parlements répondent comme le feraient des entreprises du secteur privé. L'innovation est que ces candidatures se doivent d'être multilatérales, même si l'Assemblée de tel ou tel pays est généralement désignée comme leader.

On signalera, à cet égard, deux actions très significatives, dans lesquelles le Parlement français a eu un rôle tout à fait original :

Le Sénat et l'Assemblée nationale français ont ainsi mis en place, dans le cadre du programme européen TACIS, un consortium avec les parlements grec, irlandais et portugais, pour l'assistance à la mise en place de l'Assemblée de la République de Géorgie. Inauguré le 14 février 1998, ce programme s'est achevé le 21 juillet 1999 et s'est traduit en particulier par la mise à disposition, à plein temps, pour 18 mois, d'un fonctionnaire du Sénat. Des contacts sont en cours afin de poursuivre cette coopération après ce qu'il est convenu d'appeler la « révolution de la rose », qui a suivi les élections du 2 novembre 2003. Un nouveau projet d'assistance pour la réforme du Parlement géorgien vient d'être publié par EUROPAID. Le Sénat et l'Assemblée nationale seront candidats à ce projet.

Une action, de plus grande ampleur encore est en cours en Afghanistan, où la France et donc le Parlement français est Nation-pilote, en liaison avec le PNUD, pour la mise en place des deux Assemblées prévues par la Constitution afghane. Un fonctionnaire du Sénat achève un séjour de trois mois, il sera remplacé par un fonctionnaire de l'Assemblée nationale, l'un et l'autre auront eu pour tâche de coordonner le recrutement des futurs fonctionnaires parlementaires, mais surtout leur formation, à la fois à Paris et sur place, en attendant que cette coopération prenne une autre forme, dès lors que les Assemblées auront été effectivement élues.

Cette action multilatérale prend également la forme de partenariats avec l'UIP et le PNUD. Tel est le cas des programmes d'appui au Sénat cambodgien et au Sénat gabonais.

Ces actions ne sont que les formes les plus ciblées de cette coopération technique qui prend la forme par ailleurs d'accueil de stagiaires ou de visites d'experts du Parlement français dans les pays concernés. En 2003 ce sont plus de 600 stagiaires qui ont été accueillis par le Sénat, tandis qu'étaient organisées 21 missions. Depuis une dizaine d'années, en liaison avec l'École nationale d'administration, le Sénat et l'Assemblée nationale, organisent avec le concours du ministère des Affaires étrangères, un cycle de formation destiné à des fonctionnaires et parlementaires étrangers

1. Le programme visait à améliorer le processus législatif de reprise de l'acquis. Il incluait donc également l'exécutif polonais, notamment au travers de la Commission pour l'intégration (UKIE).

francophones. Ce sont ainsi près de 25 stagiaires représentant en moyenne 15 pays qui sont accueillis chaque année.

Le développement de cette nouvelle fonction s'est traduit par la création de services autonomes des relations internationales. Il est cependant intéressant d'observer que coexistent, au Sénat, deux structures administratives appelées à coopérer entre elles, mais qui symbolisent deux types de coopération internationale : la division du protocole qui relève toujours du Secrétariat général de la Questure et conserve une importance essentielle et la direction des relations internationales, qui relève des services législatifs et est placée sous l'autorité du directeur général de la communication et du développement technologique.

Au-delà de ces aspects purement administratifs, l'action internationale des parlements fait donc apparaître une stratification superposant, d'une part l'aspect institutionnel pur, et l'aspect relationnel, à base de contacts individuels.

Il semble que nous soyons sur le point d'entrer dans une troisième phase, davantage marquée par le multilatéralisme, dans laquelle il est permis de voir la traduction au niveau parlementaire des ouvertures offertes par la mondialisation mais aussi les conséquences des intégrations régionales en cours.

III. LES OUVERTURES OFFERTES PAR LA MONDIALISATION ET LE DEFI DES INTEGRATIONS REGIONALES

3.1. LES OUVERTURES OFFERTES PAR LA MONDIALISATION

La montée en puissance des échanges de toute nature, qui a pour effet, à des degrés divers, de poser la question du maintien de la souveraineté des États dans sa plénitude pose avec acuité la question de la régulation démocratique d'une mondialisation marquée par le développement des échanges économiques et techniques.

L'Organisation des Nations Unies est désormais consciente de cette nécessité puisque son Assemblée générale a admis la présence de l'IUP comme observateur auprès d'elle.

Cette reconnaissance du fait parlementaire est cependant très récente et doit faire face à deux risques : le premier est celui de ne considérer les parlements que comme des éléments parmi d'autres de la représentation de la société dite « civile », à côté des organisations non gouvernementales ou des organisations économiques et sociales. Le risque existe aussi que, dans le gouvernement mondial qui s'esquisse, les valeurs de la démocratie bâties sur le principe de l'élection par des citoyens considérés comme égaux, s'estompent au profit d'une concertation généralisée avec des instances dont la légitimité — souvent autoproclamée — pourrait manquer de transparence.

Ce premier risque se double d'un autre, celui d'une multiplication des instances dites représentatives, dès lors qu'il n'existe pas de système de régulation absolument fiable en la matière.

Cette multiplication est elle-même favorisée par le souci des organisations internationales, voire des organisations non gouvernementales, de mettre en place des réseaux parlementaires selon des critères qui peuvent échapper aux parlements nationaux. Les organisations interparlementaires sont aujourd'hui supérieures à 50, et l'on peut y ajouter au moins autant de réseaux interparlementaires, dont la création correspond à des initiatives souvent individuelles ou d'un petit nombre de pays mais qui contribuent par la dispersion qu'elles occasionnent à affaiblir les représentations parlementaires proprement dites. Cela est de nature à encourager l'absentéisme à l'intérieur et à brouiller le message spécifique dont les parlements sont porteurs à l'extérieur.

Une mention particulière doit être faite des organisations économiques et commerciales qui servent de cadre à des négociations internationales, dont l'impact sur les populations est au moins aussi important que les traités traditionnels. C'est à l'occasion des débats au sein de l'OMC à Seattle que le constat a été fait du déficit démocratique en la matière et de l'utilité de l'intermédiation parlementaire. S'il n'est pas question de contester que la responsabilité de la négociation relève des exécutifs, les parlements peuvent jouer un rôle dans la recherche de l'information pertinente dès le stade de la négociation et ensuite au niveau du suivi de l'application de la mise en œuvre.

Le Sénat français a été, pour sa part, à l'origine de la création d'un réseau des « secondes Chambres » du monde. La réunion constitutive s'est tenue à Paris le 15 mars 2000 et a réuni les représentants de 70 secondes Chambres. Cette réunion a eu pour effet de montrer que loin de constituer une « anomalie », comme cela avait pu être dit, dans certains pays développés, le bicamérisme est de nature à proposer des solutions institutionnelles pour les sociétés en mutation et à canaliser l'essor des démocraties émergentes.

Ce réseau se décline aujourd'hui au niveau régional (Association des Sénats d'Europe, Association des Sénats d'Afrique et des pays arabes, demain d'Amérique latine, etc.) niveau qui s'affirme comme un niveau d'émergence de véritables organisations internationales. La place des parlements en leur sein est aujourd'hui au premier rang de l'actualité.

3.2. LE DEFI DES INTEGRATIONS REGIONALES

S'il est vrai que la mondialisation renforce les besoins d'identité, ses impératifs économiques contribuent aussi à la mise en place de grands ensembles qui apparaissent comme autant d'étapes intermédiaires entre des États nations condamnés à coopérer et un gouvernement mondial qui demeure une utopie sympathique.

L'intégration européenne constitue, à cet égard, un ensemble emblématique dans lequel la place de la représentation parlementaire en général, et des parlements nationaux en particulier, se pose avec une particulière évidence.

Cette construction institutionnelle originale réalise ce paradoxe de constituer un ensemble de plus en plus intégré entre certains des États les plus anciens de la planète et qui s'étaient, pendant des siècles, fait une spécialité d'exporter leurs querelles fra-

tricides. Cette construction est donc l'une des réalités contemporaines les plus fortes pour tous les ressortissants de ces pays. Elle peut leur apparaître comme la garantie d'une paix qu'ils n'ont jamais connue de manière aussi durable mais aussi un espoir de construction d'un ensemble majeur du monde multipolaire qui s'annonce.

Ce faisant, cette construction ne peut pour l'instant, en aucune manière, être assimilée à une construction étatique. Son ambiguïté même est d'ailleurs sans doute l'une des causes essentielles de sa pérennité.

L'un des défis les plus importants auquel elle semble confrontée est celui de l'association des peuples à sa construction et il ne semble pas, pour l'instant, qu'elle soit parvenue à un équilibre totalement satisfaisant à cet égard.

Elle fait coïncider, en effet, un système de nature parlementaire élu au suffrage universel direct (le Parlement européen), qui ne possède pas la plénitude du pouvoir législatif puisqu'il le partage avec le Comité des ministres, et des parlements nationaux parfaitement légitimes mais qui ont le sentiment que les transferts de souveraineté déjà opérés, ont pour effet de les placer, en quelque sorte, sous l'autorité « hiérarchique » d'un système institutionnel qu'ils ne contrôlent pas.

Il est intéressant de noter cependant que l'existence d'une structure parlementaire au niveau intégré n'est pas parvenue, à supposer que cela soit son ambition, à se substituer aux diverses légitimités parlementaires nationales. La question qui se pose est donc celle de l'articulation entre le niveau parlementaire « intégré » et le niveau parlementaire « national ». Ces deux niveaux, semble-t-il, ne devraient pas être de trop si l'on veut que la construction interétatique que constitue l'Union européenne puisse recueillir l'adhésion, au moins partielle, des citoyens.

Cette insertion des parlements dans l'ensemble régional s'effectue de deux manières : verticale d'abord, horizontale ensuite.

L'intégration verticale est le résultat d'une évolution interne à chacun des Etats membres. Au fur et à mesure que ceux-ci ont consenti des transferts de souveraineté, ils se sont efforcés, de façon pragmatique ou institutionnelle, de développer des systèmes de contrôle au profit de leurs parlements respectifs.

Ce système de contrôle était cependant moins un contrôle direct de la construction européenne elle-même qu'un contrôle national sur l'action menée par chaque gouvernement au niveau intergouvernemental. Des structures internes à chacune des assemblées ont été mises en place — en France, les délégations pour l'Union européenne — pour assurer l'information des parlementaires et nourrir un dispositif d'alerte en amont pour prévenir des évolutions législatives susceptibles de porter atteinte à des intérêts nationaux essentiels. C'est ainsi que la Constitution française comporte désormais un chapitre spécialement consacré à cette question des relations entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique européen (titre XV). Ce chapitre comporte, notamment, un article dit « 88-4 » qui permet à chacune des Assemblées parlementaires de déposer des propositions de résolution à propos des projets d'acte communautaire dont elle vient à avoir connaissance. Force est de constater que ce système ne répond qu'en partie au souci manifesté par l'ensemble des groupes d'un contrôle effectif. Le Parlement ne peut, en effet, contraindre le gouvernement à mo-

difier sa position. L'action en matière européenne s'inscrit, à cet égard, dans les équilibres subtils qui régissent les relations entre l'exécutif et le législatif. Il ne s'agit, en effet, que de simples avis dont l'efficacité dépend de la rapidité d'élaboration et de la volonté de les faire aboutir.

La nouveauté des dernières années est la prise de conscience, par les parlements nationaux, de leurs intérêts communs face à la construction européenne. Cette volonté s'est traduite par la mise en place d'une instance de concertation (COSAC) entre les instances spécialisées des différents parlements en matière européenne. Ces instances ont un rôle d'échanges d'informations et n'étaient pas reconnues en tant que telles par les instances européennes.¹

Le projet de traité portant institution d'une Constitution européenne apporterait sur ce plan, s'il était adopté, des améliorations potentiellement très substantielles.

Pour la première fois en effet, les parlements nationaux apparaîtraient comme des acteurs à part entière du fonctionnement des institutions européennes. Ils agiraient comme des veilleurs du juste équilibre entre les intérêts de l'Union et les intérêts des Etats, juste équilibre qui devrait répondre au principe dit « de subsidiarité ». Selon ce principe, ne devraient être effectuées au plan européen que les seules actions qui ne pourraient pas être faites ou mieux faites au niveau national voire infranational. Les parlements nationaux se voient ainsi reconnaître un rôle de veilleur de cette subsidiarité.

Pour cela, ils disposeraient de plusieurs armes.

Chaque Chambre pourrait d'abord émettre un avis motivé dès lors que les mesures prises au niveau européen leur paraîtraient contraires au principe de subsidiarité. Cet avis serait transmis directement aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Elle pourrait également saisir la Cour de justice de l'Union européenne (nouvel article 85 issu de la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005).

En troisième lieu, chaque parlement pourrait intervenir de façon à contrôler le passage, pour un domaine déterminé, d'une logique d'unanimité à une logique d'intégration (majorité qualifiée) (article 86).

Ces avis motivés et ces motions seront cependant d'autant plus efficaces qu'ils émaneront d'un nombre plus grand de parlements. Ils nécessiteront le développement d'une coopération effective. La délégation du Sénat se propose d'en jeter les bases à partir d'une expérimentation, avant même la ratification du Traité.

Même brève, cette description montre que l'efficacité du contrôle de la subsidiarité passera désormais par les capacités de coopération entre parlements nationaux. En effet, une action de modification ne pourra être enclenchée que si 2/3 des parlements nationaux adoptent des avis motivés dans le même sens. Ainsi, il paraît particulièrement important de souligner que, non seulement les parlements nationaux ne sont pas exclus du système de construction dans l'intégration régionale, mais sont appelés à jouer un rôle d'acteur à part entière en son sein.

1. Un protocole additionnel au Traité d'Amsterdam y a fait référence pour la première fois en 1997.

Il est particulièrement significatif, en conclusion, de constater que, dans un pays comme la France marqué, on l'a dit, par une tradition de supériorité de l'Exécutif, notamment en matière de relations internationales, c'est la construction régionale elle-même qui a obligé récemment à une révision de la Constitution nationale de façon à rendre possible une forme d'action nouvelle du Parlement national.

M. G. C. Malhotra (Inde) a présenté la contribution suivante :

INTRODUCTION

D'un point de vue géographique, les Etats appartenant à une même région partagent inévitablement certains problèmes communs. Les difficultés socio-économiques et politiques auxquelles les individus sont confrontés peuvent différer d'un pays à l'autre pour des raisons géographiques, historiques, culturelles et autres. Les problèmes *per se* ne sont pas propres à tel pays ou région particulière. La plupart d'entre eux peuvent être résolus grâce à une coopération efficace entre les nations.

C'est la responsabilité du Parlement (ou de l'autorité législative), suprême institution représentative du peuple, que d'apporter une réponse aux problèmes de la population. On recherche donc des mécanismes de coopération interparlementaire afin de résoudre les problèmes régionaux communs. La coopération interparlementaire est principalement organisée dans le cadre de l'Union interparlementaire (UIP) et d'autres organisations parlementaires régionales, comme la Conférence parlementaire des Amériques (*Parliamentary Confederation of the Americas*, COPA), le Forum interparlementaire des Amériques (*Inter-Parliamentary Forum of the Americas*, FIPA), la commission parlementaire du MERCOSUR, l'Union interparlementaire arabe (*Arab Inter-Parliamentary Union*, AIPU), l'Union parlementaire africaine (*African Parliamentary Union*, APU), l'Association des présidents de Parlements et des parlementaires de la zone SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*), le Parlement européen, etc.

Dans une économie globalisée en développement, le processus de régionalisation coopérative s'implante vigoureusement. Différentes régions géopolitiques créent ainsi des unions et associations pour résoudre leurs problèmes communs et répondre aux aspirations communes des peuples de manière coopérative et coordonnée. Afin de compléter les efforts de ces unions/associations, un mécanisme parallèle de coopération interparlementaire est nécessaire en vue d'atteindre les objectifs de développement socio-économique des peuples de l'ensemble de la région. La coopération interparlementaire contribue à renforcer les liens économiques entre les Etats membres d'une région donnée et, de surcroît, rapproche les peuples les uns des autres, ce qui, en définitive, promeut la paix et la prospérité régionales.

L'UNION INTERPARLEMENTAIRE ET LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

L'Union interparlementaire (UIP), fondée en 1889, est une organisation internationale qui rassemble les Parlements d'Etats souverains. C'est la seule organisation qui

représente les branches législatives des Etats à l'échelon international. Aujourd'hui c'est un forum, où les représentants élus des peuples — quelles que soient leurs convictions politiques, culturelles ou religieuses — peuvent s'attaquer aux conflits qui touchent encore de nombreuses régions du monde et porter à la table des négociations multilatérales les problèmes de leur électorat. L'objectif principal de l'UIP est de contribuer à la paix et à la coopération entre les peuples et à l'établissement durable d'institutions représentatives. Dans le cadre de cette large mission, l'UIP œuvre à donner plus de force à la démocratie parlementaire dans le monde.

L'UIP soutient les efforts des Nations Unies et travaille en étroite collaboration avec elle et ses différentes agences. Elle coopère également avec d'autres organisations régionales interparlementaires, ainsi qu'avec des organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales mues par les mêmes idéaux.

L'UIP compte actuellement 140 membres et 7 membres associés. La plupart des membres sont affiliés à l'un des six groupes géopolitiques informels actuellement actifs au sein de l'UIP.

GROUPES GEOPOLITQUES DE L'UIP

Les groupes géopolitiques jouent un rôle important dans le fonctionnement de l'Union interparlementaire. Ces groupes géopolitiques informels sont actuellement au nombre de six, à savoir le groupe africain (39 membres), le groupe arabe (14 membres), le groupe Asie-Pacifique (25 membres), le groupe Eurasie (9 membres), le groupe latino-américain (17 membres) et le « Douze + » (43 membres). L'Inde fait partie du groupe Asie-Pacifique de l'UIP.

Ces groupes se rencontrent de manière semi-régulière dans le cadre des sessions de l'UIP, afin de discuter des activités de l'Union et de choisir des candidats ou des représentants aux commissions et groupes de travail de l'UIP. La coopération entre les membres des groupes géopolitiques permet que leurs voix soient effectivement écoutées dans les diverses commissions de l'Union et en séance plénière. L'un des nombreux exemples de cette solidarité est la discussion d'un « Point d'urgence » (*Emergency Item*), sélectionné à l'unanimité des groupes géopolitiques après mûre réflexion et avec à l'esprit la stratégie la mieux adaptée pour leur région.

Conformément à l'article 25 des Statuts de l'UIP, chaque groupe décide de ses propres méthodes de travail afin de participer au mieux aux activités de l'UIP et informe le Secrétariat de l'Union de la composition du groupe, du nom de ses représentants et de ses règles de procédure. Les membres qui appartiennent à plus d'un groupe géopolitique doivent informer le Secrétaire général du groupe au nom duquel ils s'expriment lorsqu'ils présentent des candidats à des fonctions au sein de l'Union.

LE GROUPE ASIE-PACIFIQUE DE L'UNION

Le groupe Asie-Pacifique (*Asia-Pacific Group*, APG) est composé des parlementaires de la région Asie-Pacifique assistant, comme délégués de leurs parlements respectifs ou comme observateurs, aux sessions et réunions du Conseil de l'UIP et de

ses organes secondaires. L'APG vise à promouvoir une plus forte identité et coopération régionales, ainsi qu'à encourager la définition de positions communes sur les questions discutées au cours des sessions et réunions du Conseil de l'Union et de ses organes. Il est mû par les principes internationalement reconnus visant à promouvoir la démocratie, qui incluent les relations de bon voisinage, le respect mutuel et le règlement pacifique des différends. L'APG œuvre également à faire avancer la cause de ses peuples dans des domaines comme ceux de la défense des libertés fondamentales, le respect des droits de l'homme, la promotion de l'égalité hommes-femmes, la préservation de la diversité culturelle régionale et l'élévation de la qualité de vie.

La participation à l'APG est en principe ouverte à tous les parlements nationaux de la région Asie-Pacifique représentés aux sessions et réunions du Conseil de l'UIP et de ses organes, comme membres de leurs délégations nationales ou comme observateurs. Ce groupe compte 25 membres à l'heure actuelle.¹

DEFIS AUXQUELS SONT CONFRONTEES LA REGION ASIE-PACIFIQUE ET LA COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE

Au cours des quatre dernières décennies, la région Asie-Pacifique a fait de remarquables progrès. Elle est devenue la région la plus dynamique du monde. Mais ce progrès n'a pas été également réparti et certaines zones de la région sont encore confrontées à des défis majeurs de développement en termes de réduction de la pauvreté, d'illettrisme, de chômage, de santé publique, de développement durable, etc. L'investissement direct étranger se concentre sur un nombre limité de pays. Les problèmes environnementaux commencent à peser sur la croissance économique. Certains des pays les plus pauvres de la région ne sont sortis que récemment d'un conflit ou leurs économies sont en transition et dotées de faibles capacités institutionnelles. Les petits Etats insulaires du Pacifique continuent à rencontrer des difficultés pour mettre en place un développement durable.

L'INDE ET LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DE LA COOPERATION REGIONALE

Au sein de la région Asie-Pacifique, les peuples du sous-continent indien partagent de nombreuses préoccupations en commun et sont confrontés à de nombreux problèmes de nature comparable. Afin de promouvoir la paix, la stabilité, l'amitié et le progrès dans le sous-continent, la *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) a été créée en 1985, qui comprend aujourd'hui sept Etats (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka). Elle constitue une avancée majeure au titre de la coopération régionale. La SAARC manifeste la volonté des peuples d'Asie de travailler en commun afin de trouver des solutions à leurs problèmes communs dans un esprit d'amitié, de confiance et de compréhension. L'Inde

1. Les membres du groupe Asie-Pacifique sont les suivants (au 13 décembre 2004) : Australie, Bangladesh, Cambodge, Canada, Chine, Corée (République), Corée (République démocratique populaire), Fidji, Inde, Indonésie, Iran (République islamique), Japon, Laos (République démocratique populaire), Malaisie, Mongolie, Népal, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Papouasie Nouvelle-Guinée, Philippines, Samoa, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande et Viet Nam.

soutient activement les contacts directs entre peuples visant à encourager une meilleure compréhension et une bonne volonté mutuelles entre les pays de la région.

Afin de donner une dimension parlementaire aux activités de la SAARD, l'Association des présidents de Parlements et des parlementaires de la zone SAARC a été créée à Katmandu en 1992. L'Association s'efforce, entre autres, de promouvoir, coordonner et échanger les expériences entre les parlements membres, de compléter et d'enrichir l'action de la SAARC et d'améliorer la connaissance de ses principes et activités parmi les parlementaires. Depuis ses débuts, l'Association a œuvré à un renforcement des liens d'amitié, à des contacts directs entre les peuples, à la confiance, à la coopération et à des actions conjointes de promotion de leurs intérêts communs et de réalisation de leurs aspirations communes.

L'Inde est un membre actif de l'Association et s'intéresse avec ferveur à ses activités de promotion de relations fraternelles et de coopération entre les Etats membres. L'année dernière, lors de la XXV^e session du Conseil des ministres de la SAARC qui s'est tenue à Islamabad les 20-21 juillet 2004, l'Inde a proposé de mettre en place un Forum parlementaire de l'Asie du Sud (*South Asian Parliamentary Forum*) pour discuter des questions relatives aux efforts en matière de coopération régionale dans le cadre de la SAARC.

Hors la zone Asie-Pacifique, l'Inde est également membre de l'Association parlementaire du Commonwealth (*Commonwealth Parliamentary Association*, CPA), qui rassemble les parlements et institutions législatives nationaux, provinciaux et territoriaux des pays du Commonwealth. La mission de la CPA est de promouvoir le développement de la démocratie parlementaire en renforçant la connaissance et la compréhension de la gouvernance démocratique. Elle tente de mettre en place une communauté parlementaire bien informée, qui soit capable d'approfondir l'engagement démocratique du Commonwealth et la coopération entre ses parlements et institutions législatives. Les membres de la CPA, quels que puissent être leur sexe, race, religion ou culture, adhèrent à la mission de l'Association — celle de promouvoir la connaissance et la compréhension de la démocratie parlementaire, ainsi que le respect de la loi et des droits et libertés individuels.

Pour ce qui concerne les bibliothèques parlementaires, la Conférence de l'Association des bibliothécaires parlementaires de l'Asie et du Pacifique (*Association of Parliamentary Librarians of Asia and Pacific*, APLAP), qui s'est récemment tenue à New Delhi (janvier 2005), a décidé de mettre en place un réseau, nommé APLAN, reliant les bibliothèques d'Asie et du Pacifique afin qu'elles puissent échanger des informations entre elles. Il a, de surcroît, été décidé de mettre en place des réseaux analogues au sein des différents groupes géopolitiques.

CONCLUSION

La régionalisation coopérative se met en place vigoureusement. Différentes régions géopolitiques créent des unions et associations pour résoudre leurs problèmes communs et répondre aux aspirations communes des peuples d'une manière coopérative et coordonnée. Afin d'épauler les efforts de ces unions/associations, un mécanisme

parallèle de coopération interparlementaire est nécessaire afin d'atteindre l'objectif d'un progrès socio-économique intégré des peuples de toute une région. La coopération parlementaire jouera un rôle important pour renforcer la coopération régionale et permettre une meilleure compréhension entre les peuples de régions géopolitiques variées.

M. Francesco Posteraro (Italie) a présenté la contribution suivante :

Au cours des cinq dernières années, l'administration de la Chambre des députés de la République italienne a été appelée à renforcer ses structures consacrées aux relations internationales, afin de répondre au développement croissant de la « diplomatie parlementaire » — laquelle ne concerne plus à présent uniquement les présidents d'Assemblée, mais engage largement tous les organes parlementaires, et au premier chef les commissions permanentes. Dans cette optique, le Service des relations internationales s'est davantage structuré en distribuant les compétences en fonction des zones géopolitiques, tandis qu'un nouveau Bureau pour les relations avec l'Union européenne a été créé.

Ces structures suivent régulièrement les projets et initiatives dans le cadre de la coopération interparlementaire, qui s'intensifient aussi bien sur le plan bilatéral que sur le plan multilatéral.

Pour ce qui concerne les relations bilatérales, la coopération interparlementaire fait l'objet de plus en plus d'attention sur le plan politique, de sorte qu'elle est désormais explicitement inscrite dans les protocoles de collaboration que la Chambre italienne signe avec les Assemblées étrangères — 26 jusqu'à présent, ainsi réparties géographiquement : 8 en Europe, 7 en Afrique, 6 en Asie et 5 sur le continent américain. La coopération peut avoir un caractère d'assistance ou d'échange.

Sur le plan multilatéral, la coopération dans le cadre de l'Union européenne est bien évidemment prioritaire pour le Parlement italien. Le récent Traité constitutionnel de l'Union en appelle en effet, par le biais d'un protocole spécifique, à un renforcement du rôle des parlements nationaux. Il faut donc également s'attendre, au niveau administratif, à un saut qualitatif. Dans cette perspective, des initiatives sont en cours, qui visent à renforcer la collaboration entre les bureaux de liaison présents à Bruxelles et à mettre en commun les ressources documentaires grâce aux nouveaux moyens informatiques et télématiques. Dès lors que les parlements nationaux sont reconnus comme la source de légitimité démocratique pour la construction de l'Union, la rapidité d'intervention au cours des phases initiales d'élaboration de la législation européenne devient essentielle.

Le Parlement italien participe également aux Assemblées interparlementaires associées à des organisations internationales — par exemple, le Conseil de l'Europe, l'Union de l'Europe occidentale, l'Alliance atlantique, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou l'Initiative centre-européenne — et à un nombre croissant de réseaux parlementaires thématiques, dont seuls certains sont liés à l'Union interparlementaire. Ceci a malheureusement débouché sur un certain nombre

de doublons, sources d'une dispersion d'énergie — un problème auquel il faudrait remédier en mettant en œuvre des mesures de coordination adéquates, y compris par le biais de l'Union interparlementaire.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement la coopération interparlementaire, comprise en tant que fourniture d'une assistance, la Chambre des députés a œuvré prioritairement dans les directions suivantes :

- i. Identification des pays africains bénéficiaires d'un programme spécial d'intervention pour le renforcement des institutions représentatives dans le cadre du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) ;
- ii. Soutien aux nouveaux pays adhérents à l'Union européenne pour l'incorporation du droit communautaire et le développement des services parlementaires ;
- iii. Aide à la transition démocratique, dans l'optique de l'initiative pour les *new democracies* (nouvelles démocraties) prise par l'Union interparlementaire.

Pour ce qui concerne les pays africains et en collaboration avec le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA), l'administration de la Chambre des députés a réalisé un « paquet » pour le développement des systèmes informatiques parlementaires de huit pays-pilotes (Angola, Cameroun, Ghana, Kenya, Mozambique, Ouganda, Rwanda, Tanzanie), groupe élargi ensuite à la Somalie. Les premiers résultats, parmi lesquels une banque de données législative sur le *e-gouvernement*, ont récemment été présentés au cours d'une conférence internationale à Nairobi (9-11 février 2005).

Quant aux nouveaux pays adhérents à l'Union européenne, la Chambre des députés a organisé – aussi bien dans le cadre des relations bilatérales que dans celui des programmes communautaires – plusieurs cours de formation destinés aux fonctionnaires parlementaires tchèques, chypriotes, lituaniens, roumains et slovènes.

Enfin, pour ce qui concerne les nouveaux pays démocratiques, l'intérêt s'est porté principalement sur la région des Balkans occidentaux, comprise dans le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Les initiatives de formation ont concerné les parlements d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, de Croatie, de Serbie et Monténégro. A chaque occasion, l'organisation administrative interne a été présentée, en précisant ses relations et ses différences par rapport à la sphère politique. Une attention particulière a été portée à quelques procédures parlementaires stratégiques, telles que la procédure de l'examen du budget.

En dehors de l'Europe et sur un plan expérimental, une convention avec le Parlement de Mongolie a également été signée. Après une visite sur place effectuée par un fonctionnaire italien, afin de déterminer la nature et l'étendue des besoins dudit Parlement, deux fonctionnaires mongols ont séjourné à Rome pendant deux mois. Le but de cette initiative était de proposer des conseils pour la création d'un service de documentation parlementaire.

Ce modèle expérimental s'est montré particulièrement performant, précisément grâce à la mission *ad hoc* préalable, nécessaire pour mieux préparer le programme de for-

mation et ne pas l'abandonner – comme cela arrive parfois, malheureusement – au hasard et à l'improvisation.

Sur le plan des échanges parlementaires, la Chambre des députés a œuvré principalement dans un cadre européen. Signalons, entre autres, les relations fructueuses instaurées avec l'administration du *Bundestag* allemand, concrétisées par des visites d'étude et de formation réciproques et périodiques.

Bien entendu, la coopération interparlementaire ne peut que recevoir davantage d'impulsion de la diffusion des nouvelles technologies, qui sont en train de transformer profondément les temps de la communication. À cet égard, la Chambre des députés a grandement investi dans son site Internet, qui permet aujourd'hui d'accéder immédiatement et dans de nombreuses langues aux travaux parlementaires, ainsi qu'aux normes réglementaires et à d'autres éléments documentaires.

Dans cette optique, la Chambre italienne soutient fermement le projet du site IPEX (*Interparliamentary EU Information Exchange*), issu — et ce n'est pas un hasard — de l'initiative de la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne, qui s'est tenue à Rome en septembre 2000. Nous sommes absolument convaincus de la nécessité de créer un outil au service de toutes les activités parlementaires en matière européenne (et non seulement pour des finalités particulières, comme le contrôle de subsidiarité). Il est évident qu'il faut essayer d'éviter des doublons et des coûts supplémentaires en utilisant, autant que possible, les organismes et les outils existants. Plutôt que de se doter de nouvelles organisations, il faut valoriser le réseau de liaisons entre les administrations.

Le chemin à parcourir est, à mon avis, la mise en réseau des ressources, et non pas seulement au plan européen : la circulation rapide des informations, l'échange réciproque d'expériences et un dialogue continu avec les autres pays offrent aux administrations parlementaires une occasion exceptionnelle d'améliorer leur efficacité et, surtout, la capacité d'être en phase avec leur temps.

M. George Petricu (Roumanie) a présenté la contribution suivante :

I. CADRE GENERAL

C'est unanimement accepté le fait que, à présent, le concept d'*Etat-Nation*, tout comme il était défini au XX^e siècle, subit des changements majeurs, déterminés par la perte incessante de la souveraineté en faveur des structures et des décisions supranationales, ainsi que par l'impact international des décisions prises au niveau national. Cette tendance a beaucoup influencé le statut du parlement en tant qu'institution fondamentale de l'État de droit. D'autre part, les évolutions, au cours des dernières années, sur la scène régionale ont clairement démontré qu'une bonne partie des problèmes politiques, économiques, de sécurité et culturels sont mieux discutés et résolus dans un cadre relativement homogène, où les gens sont liés par une expérience commune de développement, ainsi que par une histoire et des traditions communes. Pour ce qui est des résultats, la coopération régionale met les fondements pour trou-

ver des solutions communes et renforce la confiance réciproque et les bonnes relations de voisinage entre les Etats participants.

Depuis la Révolution de 1989, il n'y a eu aucun autre objectif qui obtienne un soutien si total, tant de la part des forces politiques que de la part de l'opinion publique – que celui de l'intégration de la Roumanie dans les structures européennes et euro-atlantiques. En même temps, cet objectif a influencé dans une grande mesure les relations régionales de la Roumanie. Ainsi, la coopération entre les régions géopolitiques, représentant une dimension significative de la diplomatie roumaine au niveau gouvernemental et parlementaire à la fois – est considérée, du point de vue conceptuel, politique et de la perspective des actions concrètes – comme un processus complémentaire dans l'accomplissement de la priorité de la politique extérieure de la Roumanie : l'intégration européenne et euro-atlantique.

Vu l'importance accrue de la diplomatie parlementaire au niveau international – comme une dimension complémentaire de la diplomatie traditionnelle, le Parlement de la Roumanie, en tant qu'unique autorité législative et le plus légitime représentant politique du peuple, s'est assumé non seulement le rôle d'appuyer par des mesures législatives appropriées l'activité des organisations gouvernementales, mais aussi le rôle de construire le soutien populaire pour ces décisions.

Ici, on doit mentionner que, en conformité avec les dispositions de la Constitution de la Roumanie (révisée en 2003), le Sénat a reçu des compétences législatives accrues dans le domaine des relations extérieures, y compris la fonction de *Chambre Décisionnelle* en ce qui concerne la ratification de certains traités ou accords internationaux et les mesures législatives qui résultent de l'application de ceux-ci. Ce fait a déterminé l'extension substantielle des capacités du Sénat de répondre efficacement et effectivement aux nouvelles réglementations constitutionnelles, d'assumer de plus grandes responsabilités en matière de relations extérieures et dans le renforcement de la diplomatie parlementaire en général et, dans la même mesure, d'assumer un rôle plus actif au niveau régional.

Comme une conséquence directe de l'engagement renforcé du Parlement roumain visant à transformer la coopération parlementaire régionale dans un instrument effectif qui facilite la réalisation des buts des nations appartenant aux zones respectives, dans la désignation des membres des délégations parlementaires permanentes aux différentes structures régionales et sous-régionales, on a tenu compte non seulement de l'algorithme politique, mais aussi des critères dérivant du spécifique de chaque organisation parlementaire: la connaissance des langues de circulation internationale, certaines spécifications professionnelles, etc.

C'est une grande satisfaction pour nous de constater une prise accrue de conscience du fait que la dimension parlementaire de la coopération doit être soutenue, premièrement par des mesures au niveau national. Dans ce sens, les parlementaires roumains, membres des délégations permanentes, se penchent toujours plus, aux côtés de leurs autres collègues, sur les mesures à prendre pour orienter la coopération régionale vers l'application des projets concrets et pour éviter la superposition des diverses structures régionales. Toujours dans ce sens, on doit mentionner l'invitation pour des auditions, faite régulièrement au ministre des affaires étrangères par les

commissions de politique extérieure des deux Chambres et aux coordonnateurs nationaux du MAE, pour les séances des délégations parlementaires permanentes, ayant comme but une meilleure communication et la définition de stratégies communes avec celles des dimensions gouvernementales des organisations respectives. En même temps, l'harmonisation de la législation roumaine avec *l'acquis communautaire* et, le plus important, l'application de celui-ci continuent à constituer un desideratum majeur du parlement, vu l'impact direct de ce dernier sur l'avenir de la coopération régionale.

En ce qui suit, je me rapporterai aux principales contributions apportées par les parlementaires roumains à la promotion d'une dimension parlementaire de la coopération régionale, surtout à l'activité déroulée à l'intérieur des organisations parlementaires.

II. DIMENSIONS PARLEMENTAIRES REGIONALES

1. COOPERATION INTERPARLEMENTAIRE DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPEENNE

a) Le Parlement européen

Dernièrement, la coopération avec le Parlement européen a représenté une priorité de la stratégie de coopération interparlementaire régionale du Parlement roumain. La contribution des parlementaires roumains à l'accélération du processus d'intégration de la Roumanie dans les structures européennes s'est manifestée sur des plans divers dans la relation avec le Parlement européen, dans le cadre du dialogue politique avec des hautes personnalités de l'UE, mais aussi dans les rapports, aux différents niveaux, avec les parlements des pays membres de l'UE et avec les pays candidats.

Les rencontres périodiques du Président du Parlement européen avec les présidents des Parlements des pays candidats, la participation en 2003 et 2004 à la Conférence des Présidents de Parlements des pays de l'UE ont constitué autant d'opportunités pour informer sur les progrès de la Roumanie sur la voie de l'adhésion et pour promouvoir la vision et les intérêts fondamentaux de notre pays par rapport au processus d'élargissement et à l'avenir d'une Europe élargie; la politique de l'UE vis-à-vis les Etats des Balkans occidentaux; l'agenda global de l'UE.

Les parlementaires roumains ont participé aux travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, dans les groupes de travail et en réunion plénière. Cette participation a eu comme résultat des amendements et des contributions au projet du Traité constitutionnel, sur des thèmes comme: la nouvelle architecture institutionnelle européenne, la Charte des droits de l'Homme, la définition et les objectifs de l'Union, le rôle des parlements nationaux et l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité à l'intérieur de l'UE, l'espace de liberté, sécurité et justice, la vie démocratique de l'Union, l'action extérieure, la coopération consolidée.

La session extraordinaire du Parlement européen dédiée à l'élargissement de l'UE, avec la participation des représentants des parlements des pays candidats (Strasbourg, novembre 2002) a représenté pour la délégation roumaine (33 parlementaires,

parmi lesquels 11 sénateurs) un exercice utile dans la perspective de la pratique du statut d'observateur, après la signature par la Roumanie du traité d'adhésion, prévue pour le 25 avril 2005.

En tant que structure institutionnalisée des relations entre le Parlement européen et le Parlement de la Roumanie, le Comité parlementaire mixte Roumanie-UE s'est réuni chaque semestre, en vue d'évaluer le stage des préparatifs de la Roumanie pour l'adhésion, et d'élaborer certaines recommandations à l'attention du Parlement roumain et de celui européen, mais aussi de la Commission et du Conseil européen, du Gouvernement et de la Présidence de la Roumanie. En 2001, le CPM a joué un rôle décisif dans l'adoption par le Parlement européen de deux résolutions regardant l'annulation des visas pour les Roumains voyageant dans l'espace de l'Union européenne. Durant l'intervalle 2001 – 2004, à la suite des évaluations périodiques, le Comité a souligné les progrès de la Roumanie dans le processus d'adhésion et les directions prioritaires d'action pour la finalisation des négociations en 2004.

La sphère d'intérêts des membres de la Commission pour l'intégration européenne inclut aussi les réunions de la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) des Parlements de l'Union européenne, sur l'agenda desquelles ont figuré des thèmes majeurs de la coopération interparlementaire au niveau de l'UE – *le contrôle de la subsidiarité, la surveillance parlementaire des politiques européennes*, ainsi que des sujets de grande importance pour la Roumanie de la perspective de son adhésion à l'Union – *Agenda Lisbonne ; Politiques zonales de l'UE – la Méditerranée, les Balkans et l'Europe de l'Est , la sensibilisation de l'opinion publique nationale en ce qui concerne les problèmes européens*.

Le développement de la coopération avec les organismes pour les affaires européennes des parlements de certains pays membres de l'UE a contribué à l'obtention de l'appui nécessaire pour l'accélération des processus d'intégration européenne et euro-atlantique de la Roumanie. Dans ce contexte on peut mentionner les visites officielles en Roumanie, à l'invitation de la Commission pour l'intégration européenne, de la délégation de la Commission pour l'UE du Parlement espagnol, des membres de la Délégation pour l'UE du Sénat de la France (2002) ; de la délégation de la Commission pour les affaires européenne du Sénat de la République tchèque (2004).

Parmi les activités des commissions permanentes sur le plan européen on mentionne : les participations à des conférences organisées au niveau des présidents des Commissions pour la politique extérieure, des présidents des Commissions pour la défense et, respectivement des présidents des Commissions pour l'agriculture, à l'attention des Parlements des États membres de l'UE, des pays candidats et en cours d'adhésion.

Les parlementaires roumains ont participé aussi à de nombreux séminaires de formation organisés par le PE et par le Bureau TAIEX du Directeur général pour l'élargissement de l'Union européenne, sur les politiques de l'UE dans de domaines comme : la migration et l'asile, les langues régionales et minoritaires, le traitement égal et non discriminatoire, la protection du environnement, la concurrence, la sécurité alimentaire, la sylviculture, la pêche, les transports, la lutte contre les phénomènes

nes de blanchiment de l'argent, contre le crime organisé et contre le trafic d'êtres humains.

Afin de consolider le dialogue politique entre la Roumanie et l'Union européenne, à partir de l'année 2003, les membres de la Commission pour l'intégration européenne du Parlement roumain ont participé plus activement aux travaux du Parlement Européen, prenant part aux débats pléniers (à l'occasion de l'examen et de l'adoption du rapport de pays) et aux réunions des commissions et des groupes politiques (ex : la Commission pour les affaires constitutionnelles, la Commission pour la culture, les jeunes, l'enseignement, les médias et le sport) – ayant ainsi l'occasion de connaître directement les différents aspects de la problématique communautaire et leurs implications pour la Roumanie, de mieux comprendre le fonctionnement de l'autorité européenne et d'élargir le portefeuille de relations interpersonnelles, et, implicitement les fondements du lobby parlementaire associé au processus d'adhésion à l'UE.

Ce n'est pas sans importance le fait que dès l'année 2003, le Parlement de la Roumanie participe activement au processus de réflexion sur l'avenir de la coopération entre les parlements européens, lancé à l'initiative et sous l'égide de la Conférence des présidents de parlements, appartenant aux pays européens.

Dans le contexte du processus d'adhésion à l'UE, le Parlement de la Roumanie attache une attention prioritaire à l'harmonisation de la législation nationale avec *l'acquis communautaire* et à la participation, dans les meilleures conditions, suite à la signature du traité d'adhésion, de 35 parlementaires roumains, en tant qu'observateurs, aux travaux du PE. Dans ce sens, on mettra en place un programme spécial de formation, partiellement assisté par PHARE, destiné tant aux parlementaires qu'au personnel parlementaire respectif. Les visites récentes en Roumanie du Président du Parlement Européen, des rapporteurs pour la Roumanie et du Secrétaire Général du PE ont constitué une occasion particulière pour examiner les problèmes concrets liés à la participation de la Roumanie, après avoir signé le Traité d'adhésion, en 25 avril 2005, aux institutions de l'UE, y compris au PE. C'est toujours ici que je pourrais mentionner le fait que les Réunions des Secrétaires Généraux des Parlements des pays Membres de l'UE et des pays candidats constituent un cadre excellent pour examiner des problèmes de grand intérêt pour nous, comme, par exemple, les mécanismes institutionnels de l'UE, la relation avec le PE, l'échange d'information et d'expérience sur les politiques de ressources humaines ayant des responsabilités dans la gestion des relations avec le Parlement Européen.

b) *L'Association des Sénats d'Europe*

En ce qui concerne l'Association des Sénats de l'Europe, nous avons participé à toutes les réunions de cette structure créée en 2001 à l'initiative du Sénat français, dont le but est de renforcer la coopération entre les Sénats européens et de lancer un processus de réflexion sur les vertus et la contribution du bicamérisme, abordé d'une perspective européenne. Par rapport à l'agenda des réunions, nos représentants ont présenté le système parlementaire bicaméral de Roumanie, le processus de révision de la Constitution et les mécanismes du dialogue parlementaire Roumanie-U.E.

c) L'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne (APEM)

Le Parlement roumain soutient la dimension parlementaire du Processus de Barcelone, créée dans le but de consolider et d'assurer une transparence et une visibilité accrue à la coopération entre les pays de la région méditerranéenne (membres et non membres de l'UE). A l'occasion de l'Assemblée inaugurale de l'APEM, la délégation du Parlement de la Roumanie a proposé un amendement au projet de Règlement afin d'obtenir le statut d'observateur permanent pour notre pays – pour la période jusqu'à l'adhésion à l'UE, après laquelle la Roumanie deviendra membre à pleins droits de l'Union. Au cours de la première session de l'APEM, du mois de mars courant, sur proposition de la délégation roumaine on a pris la décision de créer au sein de l'APEM, une Commission ad-hoc qui analyse les problèmes des femmes dans les pays euro-méditerranéens.

2. L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE (APCE)

En décembre 1991, le Parlement de la Roumanie a adopté la Décision autorisant le Gouvernement de solliciter le statut de membre à pleins droits du Conseil de l'Europe, statut qui nous a été accordé en 1993. Dès lors, les parlementaires roumains ont participé activement aux réunions de l'APCE organisées au niveau des groupes politiques, des commissions, des rencontres bilatérales et des sessions plénières, et ont été élus ou confirmés en tant que membres des bureaux des commissions et sous-commissions de l'Assemblée. Leurs contributions aux débats portent sur des thèmes de grand intérêt national comme, par exemple : la situation du Trésor de la Roumanie, la loi sur le statut des Hongrois vivant dans les pays avoisinant la Hongrie, le rôle du CE dans la création de la nouvelle architecture européenne. On a aussi déposé des motions en vue de rédiger certains rapports sur des thèmes comme l'Enseignement pour l'Europe ou le Concept de nation, qui ont été très bien appréciés. En même temps, le Parlement de la Roumanie a été le hôte de quelques rencontres importantes des membres de l'APCE, telles que la réunion de la Commission de suivi, qui a marqué la clôture de la procédure post - suivi pour notre pays (2002), les manifestations occasionnées par l'anniversaire de dix années depuis l'adhésion de la Roumanie au CE, aussi que les visites officielles au niveau de la présidence APCE ou les visites de documentation des rapporteurs, sur de thèmes comme le Projet Roşia Montana ou le Canal Bîstroe.

3. L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'ORGANISATION POUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE

La Roumanie est membre fondateur de l'Assemblée parlementaire de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, créé en 1991, et qui s'est transformée en APOSCE, à la suite du Sommet de Budapest (1994), en même temps avec la transformation de la structure gouvernementale dans une organisation internationale. Le Parlement de la Roumanie s'est activement impliqué dans les problèmes de la coopération régionale abordés au sein de l'APOSCE, pour ce qui est du débat mais aussi de

l'identification des solutions aux problèmes particuliers de la sécurité dans de diverses régions de l'Europe, et aussi de la participation aux missions de d'observation des élections dans la région du Caucase, etc. Durant la période 2000-2002, l'APOSCE, sous la Présidence roumaine, a fait beaucoup d'efforts pour réaffirmer le dialogue institutionnel et pour renforcer la participation des parlementaires au rôle de l'OSCE dans la prévention des conflits locaux.

4. L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'ORGANISATION POUR LA COOPERATION ECONOMIQUE DE LA MER NOIRE (APCEMN)

En signant la Déclaration du sommet de l'Organisation pour la coopération économique de la Mer noire (OCEMN) et la Déclaration de Bosfor en 1992, à Istanbul, la Roumanie est devenue membre fondateur de l'OCEMN. En 1993, le Parlement de la Roumanie a adopté la Déclaration sur la création de l'Assemblée parlementaire de l'OCEMN (APCEMN), devenant ainsi un membre à part entière de l'organisation. Aujourd'hui on peut observer les progrès très encourageants faits par l'Assemblée et, sans fausse modestie, on peut affirmer que le Parlement de la Roumanie a une contribution substantielle aux succès considérables de l'Assemblée en tant que dimension importante du processus de coopération de l'OCEMN, ainsi qu'à l'établissement d'une identité propre et en même temps au renforcement de la position de l'APCEMN à échelle internationale.

Il faut mentionner ici le fait que dès 1993, le Parlement Roumain a détenu à deux reprises la Présidence de l'APCEMN (selon le principe de rotation) et que de nombreux parlementaires roumains ont été élus, comme un couronnement de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'Assemblée, dans ses structures de direction – le Bureau et la Commission Permanente, structures assistés avec beaucoup de professionnalisme par le Secrétariat International d'Istanbul (qui a été dirigé pendant 9 années par un haut fonctionnaire roumain).

Les parlementaires membres de la délégation permanente du Parlement de la Roumanie à APCEMN ont beaucoup contribué à l'élaboration d'un cadre législatif national approprié, qui facilite l'accomplissement des décisions prises au niveau des chefs d'états, des gouvernements et des ministres des affaires étrangères et la mise en pratique des projets initiés par l'OCEMN, en conformité avec la législation européenne et internationale, fait qui a déterminé un processus élargi d'harmonisation législative dans la région de la Mer Noire. La participation aux actions entreprises par l'APCEMN pour créer les fondements juridiques de la coopération dans les domaines économique, commercial, social, cultural et politique entre les Etats Membres s'est concrétisée par :

- L'harmonisation des mécanismes douaniers et des régimes de commerce extérieur, conduisant à un processus à long terme pour créer une Zone de Commerce libre de la CEMN et d'une Bourse de marchandises régionales, en tant que partie intégrante de l'architecture européenne ;
- La ratification de l'Accord sur la création de la Banque de Développement et de Commerce de la Mer Noire ;

- L'importance particulière accordée à la création de politiques communes paneuropéennes dans le domaine du transport, de l'infrastructure et de l'énergie ;
- La création du réseau de l'APCEMN pour les informations législatives, afin d'offrir des bases de documents juridiques et normatifs des pays membres, projet accueilli par le serveur de la Chambre des Députés du Parlement de la Roumanie.
- Le renforcement de l'interaction avec les organisations régionales et sous-régionales, en particulier avec le PE. Dans ce sens, j'aimerais mentionner le fait que l'un des plus importants accomplissements de la Présidence Roumaine de l'APCEMN, en 2003, a été l'octroi du statut d'observateur, sur une base de réciprocité, à la Dimension Parlementaire de ICE.

Le Parlement de la Roumanie a appuyé toutes les initiatives de l'APCEMN en ce qui concerne l'implication de nouveaux acteurs dans les efforts des pays membres visant à intensifier l'interaction et l'intégration régionale, tout en accueillant des réunions au niveau des préfets (l'Association des Capitales a été créée à Bucarest, en 1998), des Postes publics de télévision et de radio (la première réunion a été organisée à Bucarest en 2002), du Forum des Présidents des Cours Constitutionnelles, aussi que les deux réunions déjà déroulées du Forum du pétrole et du gaz.

5. LA DIMENSION PARLEMENTAIRE DE L'INITIATIVE CENTRE-EUROPEENNE

La Roumanie est devenue membre de l'Initiative centre-européenne (ICE) en 1996. Dès lors, les membres du Parlement roumain ont participé à la première révision du Document sur les Procédures de travail (adopté en 1999), en vertu duquel la Conférence Parlementaire s'est transformée dans la Dimension parlementaire de l'ICE (comprenant l'Assemblée Parlementaire, le Comité parlementaire et sept Commissions ad-hoc spécialisées). Dernièrement, la délégation parlementaire roumaine a contribué activement à l'élaboration d'un nouveau projet des Règles de procédure et s'est exprimée pour l'acceptation de celui-ci, en le considérant comme un instrument très important pour le renforcement du statut de la dimension parlementaire, au point de conduire à l'amélioration de la coopération avec les structures gouvernementales et avec la dimension économique de l'ICE, et aussi avec d'autres structures régionales européennes. La décision de la délégation du Parlement de la Roumanie à ICE d'utiliser l'expérience et l'assistance des membres de l'UE participant à cette organisation, pour répondre au desideratum de l'intégration européenne et euro-atlantique, aussi que la contribution de la délégation à l'élargissement de la zone de stabilité, sécurité et prospérité économique dans la région se sont reflétées en particulier dans:

- La participation active aux débats à l'intérieur d'APICE sur des thèmes d'intérêt majeur, comme: la coopération interrégionale et transfrontalière, les migrations, la situation des minorités nationales, la justice, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, le développement des PME (petites et moyennes entreprises) et du secteur énergétique, le rôle de la société civile, l'enseignement, les conditions sociales de la population Rroma, l'identité

culturelle et nationale dans le contexte de la globalisation, le rôle des parlements nationaux dans le contexte de l'élargissement de l'UE.

- La contribution à l'élaboration des Déclarations finales adoptées à la fin de chaque session, qui sont transmises au Conseil de Ministres et au Chefs de Gouvernements, incluant des recommandations adressées aux gouvernements et établissant les politiques générales de l'Assemblée.
- L'organisation, en Roumanie, de certaines réunions des Commissions *ad-hoc*, afin de mieux suivre les projets des Groupes de travail de la dimension gouvernementale. A présent, la Roumanie exerce la présidence de la Commission *ad-hoc* pour l'environnement et le tourisme.

6. LE PROCESSUS DE COOPERATION DANS L'EUROPE DE SUD-EST - LA DIMENSION PARLEMENTAIRE

Le Parlement de la Roumanie accorde une très grande importance à la promotion d'une coopération parlementaire multilatérale entre les pays sud-est européens, en considérant que le Processus de coopération dans l'Europe du Sud-Est (PCESE) est une plateforme pour l'intégration européenne des états dans la région, intégration qui constitue une garantie importante de la prospérité, de la stabilité et de la paix. Dans ce sens, depuis 2001, le Parlement de la Roumanie a été représenté dans toutes les Conférences de la Troika Parlementaire du Pacte de Stabilité pour l'Europe de Sud-Est (formée par le PE, l'APCE et l'APOSCE) et a accueilli la réunion de 2002 qui a eu pour thème : "Les aspects politiques, économiques et culturels de la Sécurité en Europe de Sud-Est". De même, les présidents des deux Chambres ont régulièrement participé aux Conférences des Présidents des Parlements de l'Europe de Sud-Est et à d'autres réunions parlementaires régionales. Les parlementaires roumains considèrent que la transformation du PCESE dans « une voix des régions » peut être fortement stimulée par une contribution soutenue des parlements des pays participants. Selon notre opinion, il est nécessaire, à cet effet, de renforcer la dimension parlementaire de ce processus, fait qui conduira à l'intensification du dialogue interparlementaire régional, à l'harmonisation institutionnelle et législative avec *l'acquis communautaire* et à la promotion d'une perspective régionale de la stabilité et de la paix.

Le programme de la présidence roumaine en exercice, pour la période mai 2004 - mai 2005, présidence que nous exerçons pour la deuxième fois depuis la création du Processus, a inclus la Conférence régionale « Vers une communauté dans le domaine de l'énergie dans l'Europe de Sud-Est » et la première Conférence des présidents des commissions des affaires étrangères et intégration européenne des parlements des États participants, dont le hôte à été le Parlement de la Roumanie. La dernière des deux réunions a constitué une occasion particulière pour renforcer la dimension parlementaire du PCESE. Dans le cadre de la Conférence on a adopté une Déclaration Finale et un Plan d'action, par lesquels les participants se sont engagés à demander à leurs parlements de créer un cadre favorable à la mise en fonction d'un Groupe de travail responsable pour l'établissement des structures et des priorités de la dimension parlementaire du Processus de Coopération dans l'Europe de Sud-Est.

III. LE ROLE ET LA CONTRIBUTION DU SECRETAIRE GENERAL

L'amélioration de la contribution effective du Parlement au processus d'intégration européenne, la coopération régionale et les contacts avec les administrations des parlements nécessitent une meilleure définition du statut du secrétaire général, de ses principales responsabilités dans le domaine des relations parlementaires extérieures. Les mécanismes parlementaires actuels nécessitent une attention particulière de la part du Secrétaire Général, allant au-delà de la gestion des ressources humaines et impliquant aussi l'efficacité et la qualité de l'activité du personnel parlementaire et sa motivation. Dans ce sens, il est nécessaire de disposer de structures organisationnelles bien définies, des fiches détaillées d'emploi, d'opportunités pour la formation et la qualification professionnelle, d'une gestion professionnelle des ressources humaines et, en même temps, de la formation pour le travail en équipe.

A présent, le Sénat envisage la révision du projet du Statut du fonctionnaire parlementaire et son adoption. On envisage aussi la transformation de la Direction pour les Affaires Parlementaires Extérieures en Département et la création d'une nouvelle direction pour l'Intégration Européenne. Cette nouvelle manière d'aborder les problèmes aura une grande influence sur la capacité de l'administration du Sénat d'accomplir ses tâches dans le domaine de la diplomatie parlementaire, y compris dans celui de la coopération régionale parlementaire. Les échanges d'expérience que le Sénat roumain a eu au niveau du Secrétariat Général et du personnel avec les parlements d'autres pays européens ont beaucoup contribué à la gestion des problèmes d'organisation et des politiques des ressources humaines et, à cet effet, on prend des mesures visant l'intensification de la coopération avec les parlements européens.

Etant donnée l'immense importance des communications et de la technologie dans la promotion de la coopération parlementaire à tous les niveaux, le secrétaire général a la tâche d'utiliser aussi mieux que possible les facilités offertes par des structures comme ISPARD et IPEX. Pour ce qui est du Sénat roumain, celui-ci a soutenu les activités de l'ISPARD et les représentants de l'administration se sont eux-mêmes impliqués dans ce processus. Malheureusement, le Projet IPEX s'est heurté à quelques difficultés qui ont retardé son application, mais une fois les exigences techniques et les ressources humaines assurées, on pourra passer à sa mise en fonction.

A la fin, j'aimerais souligner le fait que l'administration du Sénat est de plus en plus préoccupée de trouver les meilleures modalités possibles pour promouvoir les informations sur les objectifs de la coopération interparlementaire régionale, par l'intermédiaire de la page web du Sénat www.senat.ro, des publications, de l'organisation de séminaires et de débats, afin de développer le soutien de la société civile et le développement de la coopération au niveau de ses structures: ONG, organisations des jeunes, spécialistes dans de divers domaines et médias.

M. Peter Sardi (Hongrie) a estimé que l'un des problèmes principaux auxquels l'Union européenne était confrontée était celui de la coordination de l'action de vingt-cinq parlements, sans que rien leur soit imposé : il faut donc que la coordination soit une coopération, aussi vaste que possible — ce qui a notamment été facilité,

pour les parlements des Etats entrants, par la préparation des administrations au processus d'accession.

Il apparaît très important de mettre en place un calendrier d'action partagé des activités européennes de ces parlements, de manière à éviter les réunions et conférences en doublons.

Plus généralement, le développement de la coopération interrégionale se traduit par la multiplication de forums interparlementaires, ce qui pose le problème de leur articulation, au sein de l'Union européenne comme sur le plan international. L'Assemblée euro-méditerranéenne et la coopération entre l'Union européenne et les pays de la zone Asie-Pacifique représentent ainsi autant de modalités réussies d'une coopération entre espaces déjà intégrés.

Mme Isabel Corte-Real (Portugal) a indiqué partager les analyses de M. Anders Forsberg et a tenu à souligner l'attachement du Parlement portugais au forum IPEX.

Pour ce qui concerne la coopération au sein de l'espace lusophone, il faut tout d'abord indiquer l'existence d'une Association des secrétaires généraux des parlements lusophones, qui comprend huit membres (Angola, Brésil, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, Portugal, Sao-Tomé-et-Principe, Timor). On y échange des informations et des expériences, à l'occasion notamment d'un Forum annuel. Il existe également un Forum des parlements de langue portugaise, actuellement présidé par le Brésil.

Sur un plan politique (groupes d'amitié) aussi bien qu'administratif, le Portugal entretient des liens de coopération bilatérale étroits avec tous des pays susmentionnés.

Il convient enfin de mentionner la création d'un programme international de formation parlementaire, d'une durée de cinq semaines et destiné à un public d'une vingtaine de hauts fonctionnaires de langue portugaise.

M. Seppo Tiitinen (Finlande) a estimé que les nombreuses structures de coopération internationale souffraient fréquemment d'un déficit démocratique — comme cela a pu être le cas pour l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle le combat de la Finlande a été de renforcer le nécessaire contrôle démocratique.

Le choix qu'ont fait les Etats, en règle générale, a été de développer des solutions nationales à ce problème de déficit démocratique global. En Finlande, des commissions ont été créées pour suivre de près l'action du Gouvernement, le principe étant que tous les parlementaires puissent y participer. La Constitution a été modifiée et un article introduit, disposant que le Parlement doit surveiller et contrôler toutes les mesures prises par le Gouvernement.

Le bilan de cette expérience est que le système mis en place a permis de préserver la contribution parlementaire au processus décisionnel européen, de manière très satisfaisante. Il en ressort que, quel que puisse être l'apport de mesures de coopération internationale, seules des mesures nationales sont susceptibles de peser sur l'action du Gouvernement.

Le Parlement européen joue un rôle non négligeable au sein de l'Union, mais le sentiment général est qu'il ne suffit pas à combler le déficit démocratique de l'Union.

Le Traité constitutionnel actuellement examiné par de nombreux pays donne de nouveaux pouvoirs aux parlements nationaux. Pour les pays pour lesquels des méthodes de suivi et de contrôle ont déjà été mises en place, il n'est pas certain qu'il s'agisse véritablement là d'un changement substantiel.

M. George Papakostas (Grèce) a souhaité présenter des exemples concrets de la coopération interparlementaire entreprise par le Parlement grec au sein de son espace géopolitique.

Le Parlement grec participe au Processus de coopération des pays de l'Europe du Sud-Est (*South-East European Cooperation Process, SEECP*), qui est une véritable structure de coopération régionale. La Grèce, qui prendra la présidence du SEECP en mai 2005, souhaite encourager sa transformation en une institution opérationnelle susceptible d'entreprendre des actions concrètes et d'atteindre des résultats tangibles par rapport aux problèmes de la région. D'ores et déjà, la dimension parlementaire de cet important processus de rapprochement des peuples de la région — à travers le développement de mécanismes de coopération politique et de sécurité et la collaboration dans les domaines de l'économie, de l'environnement, de la justice et de la lutte contre les activités criminelles — porte ses premiers fruits.

La Grèce est un membre actif du Forum parlementaire de Cetine (*Cetinje Parliamentary Forum, CPF*), un Forum qui rassemble les parlements des pays balkaniques. En novembre 2004, la première conférence des présidents et membres des commissions permanentes des parlements des Balkans compétentes en matière de défense et de sécurité s'est tenue à Cetine. Au cours de cette rencontre, le rôle majeur des parlements des Etats de la région, institutions représentatives suprêmes et essentielles pour une politique de paix et de coopération dans les domaines de la défense et de la sécurité, a été souligné. Fin février 2005, la première rencontre des présidents et membres des commissions permanentes des affaires économiques de ces mêmes pays a également eu lieu à Cetine. A cette occasion, les résultats d'ores et déjà atteints dans le domaine de la coopération économique entre les pays des Balkans ont été salués, qui se sont concrétisés dans différents accords de libre-échange. Il a été convenu que la stabilité macroéconomique, le développement d'une économie de marché et l'établissement de principes démocratiques appelaient des règles communes et des actions politiques.

La Grèce participe à l'Initiative Ionie-Adriatique (*Adriatic-Ionian Initiative, AII*), autre initiative importante qui vise à la stabilisation et au développement des Balkans à travers la protection des droits de l'Homme, le soutien aux institutions démocratiques et la collaboration dans les domaines où les Etats de la région disposent d'avantages comparatifs (transports maritimes, réseaux routiers, tourisme, échanges culturels).

La Grèce préside actuellement la Coopération économique de la mer Noire (*Black Sea Economic Cooperation, BSEC*), jusqu'au 30 avril 2005. Le Parlement grec organisera prochainement à Athènes une conférence interparlementaire sur le renforcement des relations entre l'Union européenne et la BSEC dans le domaine parlementaire. Des élus siégeant à l'Union interparlementaire et au Parlement européen participeront à cette conférence, confirmant et soulignant ainsi l'importance que la Grèce attache à la promotion des relations entre l'Union européenne et la BSEC, y compris

au plan parlementaire. Il est à peine nécessaire de rappeler que la BSEC, au cours de ses treize années d'existence, a largement contribué à la stabilité et à la paix dans la région de la mer Noire et au renforcement de son ancrage européen. Parallèlement, la BSEC a adopté sa Charte en 1999, qui prévoit sa transformation en organisation économique régionale dotée de dimensions intergouvernementales et interparlementaires. Il va sans dire que l'Union européenne accorde une grande importance à la région de la mer Noire pour de nombreuses raisons : entre autres, sa position géostratégique au croisement de l'Europe et de l'Asie, son vaste potentiel économique, ses abondantes ressources naturelles, son marché de 340 millions de consommateurs. La Grèce, pendant sa présidence, n'a pas ménagé ses efforts pour promouvoir la coopération entre la BSEC et l'Union européenne dans tous les domaines.

La Grèce est également très active, au plan parlementaire, au sein de la Conférence euroméditerranéenne — dans le cadre du Processus de Barcelone — et au sein de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM) — dans celui de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM).

Les initiatives ci-dessus rappelées sont extrêmement importantes, car elles ont pour but d'améliorer la vie quotidienne des citoyens des pays méditerranéens en réduisant l'écart entre riches et pauvres de la région, en encourageant les efforts de création d'une zone de libre-échange euroméditerranéenne, en s'attaquant aux problèmes de l'évolution démographique et de l'immigration illégale, en réduisant la pollution maritime, en protégeant l'environnement et les ressources en eau, en soutenant un développement durable, en défendant les droits des jeunes et des femmes, en encourageant le dialogue entre les civilisations, cultures et religions, en combattant le terrorisme, en créant un climat de confiance, en évitant les conflits et réglant pacifiquement les différends, en respectant l'inviolabilité des frontières et l'intégrité territoriale des Etats, en promouvant enfin la démocratie et les droits de l'Homme.

M. Hans Brattestå (Norvège) a estimé que les questions de politique étrangère sont bien trop importantes pour être laissées aux seuls bons soins du Gouvernement. Le temps est donc venu d'impliquer les parlements dans tous les aspects de la vie politique, y compris la politique étrangère.

La coopération interparlementaire est le moyen de rendre la guerre pratiquement impossible et de s'opposer aux tentations aventureuses : c'est, fondamentalement, un projet de maintien de la paix.

M. Anders Forsberg, commentant en conclusion les différentes contributions, a indiqué partager le sentiment commun de la nécessité d'impliquer les parlements nationaux dans les questions de sécurité et de défense. Il convient donc qu'ils se reconnaissent compétents dans ces domaines.

Il apparaît également important que les commissions permanentes et les parlementaires participent assidûment aux conférences internationales, ce qui permettrait que les thèmes qui y sont évoqués le soient également dans les instances nationales et ne demeurent pas l'apanage de quelques spécialistes.

M. Ian Harris, Président, a estimé que ces questions de coopération régionale pourraient peut-être faire l'objet d'un suivi régulier au sein de l'Association, ainsi que l'ont suggéré MM. Anders Forsberg et Arie Hahn au Comité exécutif.

M. Ian Harris, Président, a remercié M. Anders Forsberg ainsi que l'ensemble des participants au débat.

LA SEANCE EST LEVEE A 17H30.

CINQUIEME SEANCE

Jeudi 7 avril 2005, 10h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

—

1. QUESTIONS ADMINISTRATIVES : NOUVEAUX MEMBRES

M. Ian Harris, Président a indiqué que le secrétariat de l'ASGP avait reçu plusieurs demandes d'adhésion, qui ont été soumises au Comité exécutif et approuvées. Il s'agit de :

- Mme Keorapetse Boepetswe, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Botswana ;
- M. José Antonio Moreno Arp, Secrétaire général adjoint du Congrès des députés d'Espagne ;
- M. Astudiollo Ibarra ;

Ces candidatures ne soulevant pas de problèmes particuliers, M. Ian Harris a proposé qu'elles soient acceptées en qualité de membres de l'ASGP.

Il en est ainsi décidé.

2. DEBAT GENERAL

La formation du personnel parlementaire

M. Ian Harris, Président, a donné la parole à Mme Clarissa Surtees et à M. Wayne Tunnecliffe pour lancer le débat.

Mme Clarissa Surtees (Australie) a présenté la contribution suivante, intitulée « *La formation du personnel des services de la Chambre des représentants du Parlement australien* » :

1. INTRODUCTION

Cela fait une centaine d'années que l'administration de la Chambre des représentants maintient une réputation de soutien professionnel et efficace, même si ce n'est qu'une petite administration en termes d'effectifs. Un soutien efficace à la Chambre et au Parlement est rendu possible grâce aux moyens mis à disposition, à l'investissement de l'administration en faveur de son personnel — son équipe — et à l'adhésion de celui-ci à l'administration et à ses objectifs.

Le cadre d'action de l'administration et de son personnel est en partie défini par la Loi sur le service parlementaire de 1999 (*Parliamentary Service Act 1999*) fixant les responsabilités et les devoirs du personnel du Service parlementaire, dans ses relations avec le Parlement ou le public et dans les relations entre ceux-ci.

A. LE ROLE DE L'ADMINISTRATION

L'administration comprend trois principaux secteurs, dont les fonctionnaires travaillent ensemble afin de répondre à la mission de l'administration : un soutien à la Chambre des représentants et au Parlement au moyen d'avis et de services de la plus haute qualité. Ces secteurs sont :

- i. les services de soutien à la Chambre et à la Commission principale (*Main Committee*) ;
- ii. les services aux commissions, les relations interparlementaires et la sensibilisation du public ;
- iii. les services aux parlementaires.

Le personnel de ces secteurs possède des compétences et savoirs variés, permettant à l'administration d'offrir :

- un avis en matière de procédure et de politiques, des outils et des services de soutien aux activités de la Chambre et de la Commission principale ;
- un appui dans la rédaction de législation, des services de recherche, traitement et production de textes de loi et de matériels annexes ;
- des conseils et des services de soutien aux commissions de la Chambre et aux commissions mixtes gérées par la Chambre, y compris des services en matière de procédure, de recherche, d'analyse, d'administration et de rédaction ;
- des conseils et des services en vue du développement et de l'entretien des relations interparlementaires aux niveaux régional et international ;
- des services d'information et d'éducation pour promouvoir la connaissance par le public de la Chambre et du Parlement et sa participation au travail ;

- des conseils au Président, aux parlementaires et autres sur : les droits des parlementaires, le traitement de leurs rémunérations et autres avantages, les moyens et des services disponibles — y compris en matière de logement, de communications et de technologies de l'information.

Effectifs

En 2004, l'administration comptait 164 personnes. Les services comptant le personnel le plus nombreux sont ceux qui assurent le soutien direct au travail de la Chambre et de la Commission principale, suivis de ceux en charge de l'assistance aux commissions et enfin ceux qui fournissent des conseils d'ordre général, des services et une assistance aux parlementaires. De nombreux employés apportent une aide à la Chambre de plusieurs façons et, souvent, participent à plus d'un service principal.

L'administration comprend 5 postes d'encadrement supérieur en 2004, 53 postes d'encadrement, 43 postes intermédiaires administratifs et de recherche et 62 postes d'entrée du Service parlementaire.

B. L'ENGAGEMENT DE L'ADMINISTRATION DANS LA FORMATION DU PERSONNEL

Documents

L'engagement de l'administration en matière de formation figure dans ses principaux documents officiels, tels que le Plan d'entreprise 2004-2007 (*Corporate Plan 2004-2007*), l'Accord certifié 2004-2005 (*Certified Agreement 2004-05*), la Déclaration des compétences (*Statement of Skills*) du Greffier, les Lignes directrices pour la gestion des performances (*Work Performance Management Guidelines*), le Programme d'action 2004-2005 (*Business Plan 2004-05*), le Plan stratégique de ressources humaines (*People Strategies Plan*), les Lignes directrices de la banque de formation (*Studybank Guidelines*) et les Lignes directrices pour la mobilité (*Mobility Assignment Guidelines*). La plupart de ces documents sont évoqués ci-dessous.

Le Plan d'entreprise 2004-2007 présente l'engagement de l'administration en faveur de la formation du personnel et la réflexion y ayant abouti :

Notre équipe

Nous voulons proposer un lieu de travail stimulant et valorisant, dans lequel notre équipe puisse apprendre, se développer et où ses contributions et sa diversité sont valorisées. Notre futur dépend des compétences, des capacités et de l'engagement de l'équipe.

Le Plan d'entreprise identifie les priorités d'amélioration et s'engage à favoriser l'émergence d'une culture valorisant et reconnaissant l'apprentissage, ainsi qu'à assurer la continuité du développement des compétences et savoirs du personnel de l'administration.

Mise en œuvre

L'administration a fait la preuve de son engagement par divers moyens, y compris les ressources affectées à la formation du personnel. En 2003-04, le personnel de l'administration a participé en moyenne à 5,2 journées de formation, pour un coût représentant 2,9% de la masse salariale de l'administration. Ce chiffre n'inclut pas les activités de formation résultant du travail quotidien et de la participation à la vie de l'administration.

Un autre exemple de l'engagement de l'administration en faveur de la formation de son personnel est constitué par sa participation à la norme *Investors in People* (IiP). Il s'agit d'un programme internationalement reconnu, aidant les organisations à mesurer l'efficacité de leur investissement dans la formation de leur personnel et la mesure dans laquelle cet investissement contribue à l'atteinte de leurs objectifs.

Afin d'obtenir l'accréditation IiP, l'administration a été évaluée en fonction de 23 critères de mesure de l'efficacité de :

- son engagement à former l'ensemble du personnel pour atteindre ses objectifs ;
- la planification de l'offre pour satisfaire aux besoins en formation et perfectionnement de l'ensemble du personnel ;
- ses actions pour proposer les activités de formation et de perfectionnement requises et
- l'évaluation de la formation et du perfectionnement pour en améliorer l'efficacité.

Un engagement réciproque

Les fonctionnaires sont responsables de leur performance au travail. L'administration et le personnel sont conjointement responsables de l'identification des domaines de savoirs ou compétences à développer et de leur satisfaction par la formation et le perfectionnement. Un engagement réciproque pour la formation peut avoir un effet positif sur le bon fonctionnement de l'administration sur le long terme : une organisation investissant dans son personnel peut raisonnablement espérer que celui-ci utilisera ses nouveaux savoirs et compétences et s'investira dans l'administration.

Les bénéfices et devoirs en matière de formation sont aussi soulignés dans l'Accord certifié 2004-05 de l'administration, qui précise les conditions d'emploi de la plupart des fonctionnaires. Négocié entre le personnel et le Greffier, il est fondé sur l'idée qu'il est important que les fonctionnaires connaissent la raison d'être de l'administration, ses objectifs et ses valeurs ainsi que leurs propres droits, responsabilités et rôles.

L'Accord indique l'engagement de l'administration à continuer d'offrir aux nouveaux venus une orientation claire et au personnel changeant de secteur d'activité une bonne insertion. L'Accord souligne la volonté de l'administration de conserver son personnel sur le long terme et aussi les responsabilités incombant à ce dernier :

L'administration s'engage à offrir à tous les employés la possibilité de développer et renforcer leurs compétences et savoirs afin de pouvoir répondre aux besoins présents et futurs de l'administration et du Service parlementaire. Ceci a pour objectif d'améliorer les avis et services rendus, d'avoir accès à une main d'œuvre plus compétente, plus flexible et mobile et d'améliorer les perspectives de carrière du personnel. Dans le même temps, les fonctionnaires acceptent de prendre une responsabilité dans le maintien et le développement des compétences nécessaires.

L'Accord prévoit un objectif, pour le personnel, de cinq jours de formation par an (hors temps de travail) et conforme aux plans individuels de perfectionnement. Ces activités doivent compléter la formation en milieu de travail. Le personnel doit continuer à disposer d'un accès à la formation externe conforme aux Lignes directrices de la banque de formation du Département (ce système permet de bénéficier d'aides pour accéder à des formations externes payantes, à des congés de formation et d'une assistance financière) et participer à des programmes de management adaptés.

2. RECRUTEMENT DU PERSONNEL

A. PROCESSUS ET PROGRESSION

L'administration souhaite attirer, former et conserver un personnel de haute qualité dans un contexte de marché du travail compétitif. Il souhaite aussi agir de façon juste et prévenir toute discrimination. Les procédures de recrutement et de sélection visent à atteindre ces objectifs en adhérant à une série de principes, notamment :

- les pratiques de recrutement et de sélection sont fondées sur une sélection par la qualité dans l'optique des objectifs de l'administration,
- l'information relative aux exigences du poste et aux critères de sélection est accessible et définit les compétences et savoir-faire nécessaires,
- tout candidat du marché du travail pertinent a la possibilité de postuler aux offres d'emplois et
- l'équité et la régularité procédurale s'appliquent à la prise de décisions et à l'appel de décisions ou d'actes affectant le personnel.

Pour le personnel effectuant du travail de recherche, le niveau de recrutement habituel dans l'administration est le niveau de base dans la recherche et le niveau au-dessus. Pour le personnel effectuant du travail administratif, le niveau de recrutement le plus répandu est le niveau de base, aux postes de débutants. Le personnel s'attend généralement à progresser vers d'autres niveaux de responsabilité avec l'acquisition d'expérience et de compétences. Quand des offres d'emplois sont publiées, les candidats peuvent être extérieurs à l'administration, qu'ils soient à un niveau d'entrée ou non. Au cours des années 2003-04, l'administration a publié 31 offres d'emplois pour des postes à durée indéterminée, dix d'entre eux ayant été attribués à des candidats internes.

B. VALEURS DU SERVICE PARLEMENTAIRE ET CODE DE CONDUITE

La Loi sur le service parlementaire de 1999 (*Parliamentary Service Act 1999*) fixe les valeurs du Service parlementaire et le Code de conduite s'appliquant à l'ensemble du personnel des services parlementaires. Dès leur recrutement, les fonctionnaires sont tenus de respecter le Code de conduite et avec les valeurs du Service parlementaire. Ces normes et valeurs portent sur des questions clefs pour un soutien efficace au Parlement. Elles exigent du personnel un avis professionnel qui soit indépendant du pouvoir exécutif, une éthique et une capacité de leadership du meilleur niveau, ainsi qu'une utilisation des ressources du Commonwealth à bon escient. L'administration et son personnel reconnaissent l'importance de ce cadre de référence dans le champ du perfectionnement du personnel.

3. EVALUATION DU PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL

A. DEVELOPPEMENT ET STRUCTURE D'EVALUATION

Lignes directrices pour la gestion des performances

L'administration dispose d'un processus formalisé d'évaluation des performances afin de les améliorer, qui permet au personnel et à l'encadrement d'avoir une vision claire des objectifs de l'année suivante et une base pour évaluer la manière dont ils ont été atteints. Avec ce processus :

- le personnel dispose d'un cadre pour planifier et développer ses objectifs de carrière et ses besoins de formation. Les fonctionnaires peuvent se former une image claire de leur rôle et de leur justification au sein de l'administration et disposent d'un moyen pour recevoir et adresser des commentaires constructifs sur les objectifs de travail atteints ;
- l'administration obtient, entre autres, de meilleures performances grâce au développement d'une forte culture de la performance, une adhésion à et une compréhension des objectifs poursuivis, une communication améliorée entre le personnel et son encadrement, une base juste de reconnaissance des performances et une meilleure mobilité du personnel ;

Le processus de gestion des performances se fait en un certain nombre d'étapes :

- Etablissement des objectifs de travail, sur la base de la signature entre le fonctionnaire et son supérieur d'un accord de performance en début de période d'évaluation ;
- Mise en place concomitante d'un plan individualisé de perfectionnement, identifiant les besoins de formation et d'affectation, les souhaits de carrière et de formation. Ceci exige que le fonctionnaire et son supérieur discutent des besoins de formation et des souhaits d'évolution de carrière avant de se mettre d'accord sur un programme de formation et d'éventuel placements ;
- Analyse périodique de la progression vers les objectifs. Le processus nécessite que le fonctionnaire et son supérieur parlent des progrès au milieu de la période

d'évaluation et à la fin de celle-ci. Il est naturellement souhaitable qu'il y ait d'autres occasions d'avoir un retour, outre ces deux entretiens formels ;

- Production de commentaires écrits des fonctionnaires sur la performance de leur supérieur, au regard de la liste des compétences de direction et des comportements dressées par l'administration. Le personnel peut soumettre, individuellement ou collectivement, une évaluation des performances de direction de leur supérieur au supérieur de celui-ci ;
- Evaluation, par le responsable, de la performance au travail des fonctionnaires en fonction des objectifs et d'autres critères d'évaluation, selon une échelle de notation déterminée ;
- Evaluation des objectifs et des accords par le niveau hiérarchique supérieur pour assurer la cohérence des pratiques dans les différents service et à titre de moyen d'appel.

Les Plans individuels de perfectionnement constituent la base des calendriers administratifs des formations internes et externes proposées au personnel. Une copie de ces calendriers est généralement remise à l'ensemble du personnel deux fois par an et ils sont également disponibles sur l'Intranet de l'administration. Quand une formation est terminée, l'employé complète une évaluation du programme et, trois mois après, le fonctionnaire et son supérieur en évaluent l'impact.

B. LEADERSHIP

Un leadership efficace est essentiel pour remplir les missions de l'administration et assurer la continuité d'un soutien professionnel du Parlement dans le futur. C'est la raison pour laquelle une attention particulière est portée au développement des performances et des capacités de leadership, ainsi que leur encouragement et leur évaluation dans le cadre du processus d'évaluation des performances.

La Déclaration de leadership (*Leadership Statement*) de l'administration dresse la liste des facteurs nécessaires pour un leadership performant et se fonde sur une étude approfondie menée en consultation avec le personnel. La performance du leadership est évaluée non seulement par les responsables mais également, ainsi qu'il a été indiqué, par ses collaborateurs. De plus, il existe un cadre d'évaluation du perfectionnement du leadership. L'administration a reçu du Premier ministre la médaille d'argent pour l'excellence en gestion dans le secteur public, au titre de son effort continu pour développer les capacités de leadership.

4. FORMATION ET PERFECTIONNEMENT : L'ADMINISTRATION INVESTIT DANS LES SIENS

A. ROLE

La formation et le perfectionnement prennent dans l'administration deux formes et objectifs :

— *Contexte parlementaire*

La formation générale sur les rôles et les activités de la Chambre et de l'administration permet au personnel de mieux comprendre le contexte de son travail, son rôle et ses responsabilités.

— *Leadership, gestion et thèmes spécifiques*

L'administration concentre l'essentiel de ses efforts au développement des compétences du personnel, afin d'atteindre des niveaux élevés de performance au travail. Si l'accent est mis sur le renforcement des capacités de leadership et de gestion, le personnel est aussi encouragé à entreprendre des formations dans des domaines spécifiques en lien avec son travail — par exemple, la rédaction de rapports.

B. ACTIVITES RECEVANT UNE AIDE

L'administration fournit une formation d'insertion (*induction training*) pour présenter à l'ensemble du personnel le travail du Parlement, celui de l'administration et tous les principaux responsables de cette administration. Cette formation informe les employés du comportement attendu d'eux en application des normes et valeurs de la Loi sur le service parlementaire de 1999 (*Parliamentary Service Act 1999*).

L'administration donne au personnel la possibilité de se perfectionner, grâce à un programme interne annuel de sessions d'information sur des questions parlementaires. Les dernières années, les sujets ont porté sur la révision du Règlement (*Standing Orders*), les étapes du travail des commissions d'enquête, les privilèges parlementaires et les stratégies de rédaction de rapports de commissions. L'avantage d'une participation à ces séances est renforcé par les notes desdites sessions d'information, mises à disposition sur l'Intranet de l'administration.

Des sessions informelles de formation sont régulièrement tenues sous la forme de discussions à l'heure du déjeuner sur des sujets d'intérêt général — par exemple, le travail en équipe, les relations avec le client et l'intelligence émotionnelle. Ces activités comprennent la diffusion d'une courte vidéo suivie d'une discussion en groupe.

La formation en matière de procédures est offerte au personnel concerné par les activités de la Chambre. L'administration tient des sessions de *débriefing* à la fin de chaque semaine de session, pour évoquer les questions de procédure et de pratique qui se sont posées pendant la semaine écoulée. Ces sessions offrent une occasion d'aborder les questions les plus complexes en matière de soutien et les leçons apprises sont analysées en profondeur. Elles sont ouvertes à l'ensemble du personnel et connaissent beaucoup de succès. L'administration offre un soutien sous forme de matériels écrits, de formation interne et de suivi individualisé, aux fonctionnaires chefs de secrétariat ou chefs de secrétariat adjoints au service de la séance et à la Commission principale.

L'observation en situation d'un certain nombre de fonctions au sein du service de la séance par le personnel d'autres services a été menée avec succès depuis plusieurs années. Ceci requiert généralement de travailler un soir pendant les sessions et de jouer le rôle de suppléant — comme un acteur au théâtre — des fonctionnaires du

service de la séance, dans la perspective d'être capable de remplir les tâches de ces fonctionnaires, si l'un ou l'autre venait à tomber malade ou devait s'absenter. Le succès de cette initiative a été tel que d'autres services de l'administration ont proposé de telles observations en situation pour former des suppléants.

Perfectionnement en gestion et en leadership

A partir du niveau de cadre intermédiaire et au-delà, les fonctionnaires sont vivement encouragés à participer aux sessions de formation en gestion et en leadership. Chaque année, leur plan individualisé de formation inclut vraisemblablement de telles activités. Les formations sont proposées par des prestataires de services extérieurs à l'administration ou bien par l'intermédiaire de programmes d'institutions du secteur tertiaire. De tels programmes peuvent n'avoir pour public que des acteurs du secteur public, mais ils peuvent également faire participer des personnes du secteur privé. Récemment, suite à une étude menée auprès du personnel sur les capacités de leadership, l'administration a mis en place un programme d'accompagnement (*coaching*) pour les cadres supérieurs. Ceci implique un travail en tête à tête entre un prestataire de services externe et un cadre supérieur, pour une durée approximative de trois mois.

L'administration propose de nombreuses activités en relation avec le développement professionnel, souvent organisées en coopération avec des collègues d'autres parlements.

L'Association des greffiers parlementaires d'Australie et de Nouvelle-Zélande (*Australia and New Zealand Association of Clerks-at-the-Table, ANZACATT*)

L'ANZACATT a pour objectif la promotion du développement professionnel de ses membres et de leur permettre, ainsi qu'aux autres fonctionnaires parlementaires, d'approfondir leurs connaissances des fondements et principes des systèmes parlementaires, des procédures en Australie et en Nouvelle-Zélande, ainsi que des pratiques administratives sur lesquelles s'appuient les parlements.

Chaque année, sous les auspices de l'ANZACATT, l'une des assemblées parlementaires membres organise un séminaire de développement professionnel à destination du personnel parlementaire. De plus, un séminaire sur les règles et pratiques parlementaires, approuvé par l'ANZACATT, est proposé depuis deux ans par la Faculté de droit de la Queensland University of Technology. Le séminaire est reconnu comme de troisième cycle universitaire. L'administration soutient chaque année la participation de plusieurs membres de son personnel à ces programmes.

Le Groupe australasien d'études parlementaires (*Australasian Study of Parliament Group, ASPG*)

L'administration soutient la participation de son personnel aux activités de ce groupe d'études. Ce groupe a pour but d'encourager la recherche, les publications et les en-

seignements relatifs aux institutions parlementaires en Australasie et dans le Pacifique Sud. Il publie une revue semestrielle et tient une conférence annuelle en Australie ou en Nouvelle-Zélande avec la participation d'universitaires, de membres du personnel parlementaire, de parlementaires et des médias.

L'administration a une longue tradition de coopération avec le personnel d'autres parlements. Elle a envoyé des membres de son personnel dans d'autres parlements australiens mais aussi — et ce n'est pas une surprise — de la région Pacifique, en partie parce que le Parlement australien est membre de l'Association parlementaire du Commonwealth (*Commonwealth Parliamentary Association*). En 2002, l'administration a accepté de détacher deux de ses employés auprès de l'Assemblée du Kosovo pour une période de six mois. En 2003–04, des fonctionnaires ont participé à des programmes tant officiels qu'informels avec les fonctionnaires des parlements du Canada, du Royaume-Uni, du Tonga, du Timor Oriental et d'Indonésie, ainsi qu'au programme d'études interparlementaire mis en place par l'administration. Outre l'objectif de la plupart de ces activités, qui est d'offrir une expertise, elles sont perçues comme mutuellement bénéficiaires du fait des compétences et perspectives acquises par les personnels de l'administration — dans la mesure où ils échangent des savoirs et des informations avec leurs collègues d'autres parlements.

Formation en milieu de travail (*On-the-job training*)

Une grande partie de la formation du personnel est menée par l'encadrement, dans le cadre même du travail. Les responsables en sont conscients et, selon la charge de travail, essaient de faire en sorte que le personnel puisse exercer des tâches variées leur permettant d'accroître graduellement leurs compétences, leur confiance en eux-mêmes ainsi qu'il reçoive les instructions, restitutions (*feedback*) et interventions dont ils ont besoin. L'une des façons les plus directes, pour les responsables, d'encourager ce perfectionnement est de s'assurer que le personnel est au courant des diverses ressources (comme les manuels ou les listes de contrôle) et activités de formation disponibles, ainsi que de savoir lesquelles les ressources sont vraisemblablement susceptibles de leur bénéficier. Le processus d'évaluation des performances accroît, de ce point de vue, les responsabilités de l'encadrement et du personnel.

Participation aux activités générales de l'administration

Un grand nombre d'activités de l'administration ne constituent pas spécifiquement des activités de formation ou de perfectionnement, mais sont susceptibles d'offrir de tels avantages. L'ensemble du personnel est encouragé à participer et contribuer à la journée annuelle de planification de l'administration (*Department's annual planning day*), à participer aux groupes de discussion, à assister aux sessions de bilan — où l'activité des principaux secteurs de l'administration est discutée — et à animer des séminaires présentant le travail du Parlement à des étudiants et à des participants des secteurs public ou privé. Le personnel participant à ces activités renforce sa connaissance de l'administration, développe son sentiment de responsabilité et

d'appartenance à la communauté ainsi que des compétences propres, comme la confiance en soi et la prise de parole en public.

C. RESSOURCES

La ressource la plus importante de l'administration pour la formation du personnel est constituée par son équipe même. Celle-ci comprend : les cadres supérieurs, qui dirigent ; ceux qui conçoivent et assurent les formations de leurs collègues ; les cadres, qui assurent une formation en milieu de travail (*on-the-job training*) et préparent le personnel, ainsi que tous ceux qui s'engagent dans un apprentissage et un partage de leurs compétences et savoirs avec leurs collègues.

Une autre ressource importante est le système documentaire, partie intégrante du *Plan d'entreprise*, qui est articulé à la politique de formation et définit les moyens de sa mise en œuvre. Le Plan d'entreprise 2004-2007 (*Corporate Plan 2004-2007*), les Lignes directrices de gestion des performances (*Work Performance Management Guidelines*) et l'Accord certifié 2004-2005 (*Certified Agreement 2004-05*) ont déjà été abordés. Il existe encore d'autres documents qui définissent les chemins variés par lesquels la formation peut être entreprise.

Le secrétaire général a présenté une Déclaration des compétences (*Statement of Skills*), présentant les compétences requises par l'administration pour atteindre ses objectifs actuels et futurs. Elle sert aussi à guider le personnel et les cadres lors des discussions sur les besoins en formation et l'évolution de la carrière sur le long terme.

La Déclaration est composée de trois grandes parties :

- partie A : Compétences humaines,
- partie B : Compétences générales requises par l'administration pour atteindre ses objectifs (chacun n'a pas besoin de disposer de ces compétences),
- partie C : Compétences spécifiques pour remplir les missions l'administration.

La Déclaration indique le comportement attendu des responsables et souligne la nécessité, pour l'ensemble du personnel, de faire preuve d'autonomie et de sa capacité à travailler en équipe — ce qui signifie être responsable, adaptable et apprendre de façon continue.

La Déclaration décrit les différents groupes, identifie leurs fonctions et les compétences spécifiques requises pour mener à bien ces fonctions. L'information générale contenue dans la Déclaration est structurée de sorte que les compétences requises pour des postes particuliers et que les niveaux de classification sont présentés en détail dans les critères de sélection individuels — ceux-ci faisant partie intégrante des documents préparés en vue du processus de sélection — et les Normes d'exigences professionnelles (*Work Level Standards*).

Les Normes d'exigences professionnelles de l'administration détaillent les compétences requises dans l'accomplissement des tâches aux différents niveaux de l'administration. Elles comprennent :

- une description générale du travail accompli à chaque niveau/échelon,
- les caractéristiques détaillées du travail,
- les compétences et les qualités requises pour accomplir ce travail et
- des exemples de types de tâches accomplies à chaque niveau/échelon

pour toutes les fonctions de l'administration, à l'exception de l'encadrement supérieur.

L'administration estime que la rotation de personnel et le détachement sont des outils de formation. La mobilité est encouragée pour tous ceux qui exercent leurs fonctions depuis au moins deux ans et ont identifié la mobilité, dans le cadre de leur plan individuel de formation, comme l'un des éléments de leur stratégie de carrière ou de perfectionnement.

L'administration a publié des Lignes directrices pour la mobilité (*Mobility Assignment Guidelines*) pour favoriser la mobilité du personnel et le développement de nouvelles compétences qui soient transférables dans leur secteur d'activité et améliore leurs perspectives de carrière. La mobilité au moyen d'un détachement de courte durée doit aller dans le sens des objectifs de l'administration et du perfectionnement individuel. Un détachement peut être effectué sur la base d'un échange (lorsque deux personnes échangent leurs postes), unilatéral (lorsqu'une personne est détachée à d'autres fonctions dans un autre secteur d'activité) ou encore dans le cadre d'un doublage (lorsque la personne travaille aux côtés d'un collègue, afin d'acquérir une compréhension et des compétences dans d'autres fonctions).

En période électorale, lorsque l'activité est réduite dans certains secteurs (comme le service des commissions), l'administration autorise le détachement de personnels auprès d'agences gouvernementales, où ils peuvent nouer les contacts et acquérir des compétences qui seront utiles à l'administration — en profitant de la stimulation d'une expérience de travail dans un milieu professionnel différent.

5. ENJEUX ET DEFIS POUR L'ADMINISTRATION ET AVANTAGES TIRES DE LA FORMATION DU PERSONNEL

Un certain nombre d'enjeux relatifs au personnel ont un impact dès maintenant ou en auront un dans les années à venir :

- De nombreux personnels, ayant une longue expérience de l'administration et disposant de qualifications très élevées, partiront vraisemblablement à la retraite au même moment. Ces « baby-boomers » peuvent de surcroît tirer avantage d'une anomalie du système de fonds de pension, en prenant leur retraite juste avant 55 ans. De ce fait, il y a un risque notable d'apparitions concomitantes de « vides » significatifs au sein de l'administration.
- Les possibilités de promotion sont limitées dans une petite administration, même pour un personnel très qualifié. L'administration est confrontée au risque de départ de personnels qu'elle désirerait conserver, sauf à leur offrir une motivation suffisante pour rester.

- Dans une administration dont le travail se concentre sur le soutien à la Chambre et à ses commissions, les fonctionnaires qui ne sont pas directement impliqués dans ces secteurs risquent de se sentir secondaires au sein de l'administration. L'administration est consciente que ces fonctionnaires doivent voir leur contribution valorisée et savoir qu'il existe des possibilités d'évolution pour eux.
- Au sein d'une administration qui s'est engagée à fournir des perspectives de développement de haute qualité, il est vraisemblable que le personnel ne peut qu'avoir des attentes croissantes quant aux perspectives qui lui sont offertes.

Les activités de formation et de perfectionnement permettent de satisfaire, dans une certaine mesure, la nécessité de faire circuler les compétences et les savoirs des personnels, ainsi que de maintenir et encourager leur implication au sein de l'administration. Quelques exemples d'activités de perfectionnement valorisantes pour le personnel, ne mobilisant pas des ressources importantes et contribuant aux objectifs de l'administration sont présentés ci-après.

L'administration est consciente de la nécessité d'une pérennisation des savoirs, depuis quelque temps. Le personnel de tous les secteurs de l'administration travaille actuellement à s'assurer que les pratiques et procédures de travail sont adéquatement enregistrées dans des manuels et des notes et qu'elles sont partagées avec les collègues du même secteur d'activité ou d'autres secteurs, lors de séminaires ou de séances de débriefing.

Ces dernières années, les chefs de secrétariats de commission ont eu la possibilité de travailler de temps à autre comme chefs de secrétariat-adjoints de la Commission principale (*Main Committee*) et, plus récemment, de la Chambre. Ceci offre une possibilité de développement pour ces fonctionnaires et, parce que cela libère ces fonctionnaires (relevant d'un domaine d'activité traditionnel au sein de la Chambre) de longues périodes de travail en séance, est cohérent avec les objectifs de l'administration en matière de soutien au travail de la Chambre et de la Commission principale en session de longue durée.

Une autre activité de développement générant de multiples bénéfices est la formation des cadres intermédiaires et supérieurs à la prise de parole en public. Ces fonctionnaires avaient acquis une expérience pratique initiale en participant à des séminaires internes et des séances d'information pour leurs collègues, dans les domaines professionnels pour lesquels ils disposaient d'une expertise. Avec le temps, ces fonctionnaires sont devenus capables de faire des présentations au cours des séminaires de l'administration et même des séances d'information pour un public extérieur.

Tout le personnel participe à la formation d'insertion et sont invités aux séances de débriefing, aux séances d'information parlementaire et aux formations sur des questions générales, quels que soit leur travail ou leur niveau hiérarchique. Tout le personnel est invité à participer à la planification des activités futures de l'administration et à la présentation de ses rapports d'activité.

Les observations en poste de travail sont généralement sollicitées par des personnels d'autres secteurs, désirant faire l'expérience de nouvelles tâches, évaluer leur apti-

tude à un tel travail dans la perspective d'un éventuel transfert, être stimulés par l'apprentissage de quelque chose de neuf et travailler avec des collègues différents.

La façon dont ces actions vont permettre la satisfaction des besoins et attentes de perfectionnement des personnels est un défi de long terme pour l'administration.

M. Wayne Tunnecliffe, Greffier du Conseil législatif du Parlement de l'Etat de Victoria (Australie) a présenté la contribution suivante, intitulée « ANZACATT : Initiatives de formation et de développement » :

CONTEXTE

Jusque récemment, la formation du personnel parlementaire en Australie et en Nouvelle-Zélande était essentiellement une question locale. L'attention portée aux pratiques et procédures parlementaires, qui sont au cœur des fonctions du personnel parlementaire, était essentiellement dirigée sur soi-même. Il existait quelques affectations de court terme dans d'autres Parlements, en particulier pour les fonctionnaires des Parlements des états et du Parlement du Commonwealth, ainsi que d'autres échanges isolés. Un Séminaire de développement professionnel a été tenu pour la première fois en janvier 2000. La formation demeure généralement en milieu de travail, avec un mélange de procédure, de développement individuel et d'atteinte d'objectifs déterminés par des systèmes d'appréciation des performances.

Cette approche de la formation a quelque peu évolué en 2001 avec la décision des Greffiers des juridictions australasiennes, lors de leur réunion bisannuelle à Hobart en janvier de cette année-là, de mettre en place une Association des greffiers parlementaires d'Australie et de Nouvelle-Zélande (*Australia and New Zealand Association of Clerks-at-the-Table*, ANZACATT). Cette décision non seulement reconnaissait le besoin d'apporter des possibilités de formation et de développement supplémentaires dans ce qui demeure un domaine de spécialistes, mais signalait aussi une volonté d'adopter une approche plus globale et coordonnée en matière de formation et de développement en sus des programmes internes déjà en place.

Cet article présente certaines des initiatives de l'ANZACATT en faveur de la formation et du développement du personnel parlementaire depuis sa création.

OBJETS DE L'ASSOCIATION

Avec le large accord de principe obtenu en faveur de la création de l'ANZACATT lors de la réunion de Hobart en janvier 2001, il n'a fallu que peu de temps pour la mettre en place. Un sous-comité de greffiers a été établi et a rédigé un projet de statuts, examiné à Melbourne en juillet puis approuvé par les membres éligibles en août. Le premier Comité Exécutif s'est tenu en septembre. L'Association a pour objets :

- favoriser le développement professionnel de ses membres ;
- permettre à ses membres et aux autres employés des Parlements d'Australie et de Nouvelle-Zélande de :

- étendre leurs connaissances des fondements et principes des systèmes parlementaires, en particulier des procédures parlementaires en Australie et Nouvelle-Zélande ;
- étendre leurs connaissances et maîtrise des pratiques administratives permettant une gouvernance efficace des ressources humaines et matérielles essentielles au bon fonctionnement du Parlement ;
- favoriser le partage des expériences professionnelles, la discussion sur des thèmes d'intérêt commun ainsi que la collaboration entre ses membres et les autres employés parlementaires ;
- encourager la communication à ses membres de mesures d'évolution parlementaire entreprises au sein des parlements australiens, néo-zélandais ou d'ailleurs ;
- maintenir des liens forts avec les Parlements n'étant pas représentés dans l'Association;
- contribuer à la diffusion des connaissances sur les institutions et les procédures parlementaires en Australie et en Nouvelle-Zélande, avec en particulier la publication d'un bulletin ; et
- promouvoir l'excellence, l'intégrité et le professionnalisme parmi ses membres.

Les statuts stipulent également que le Comité Exécutif doit organiser au moins un séminaire de développement professionnel par an et nommer annuellement un Comité pour le Développement Professionnel qui prépare, pour approbation par le Comité Exécutif, un programme pour chaque séminaire. Est aussi nommé, un Comité pour l'Education qui a pour tâche d'informer le Comité Exécutif des possibilités pour l'Association de participer à une meilleure compréhension de l'institution parlementaire.

Cet article se penche sur trois initiatives de formation lancées depuis la création de l'ANZACATT : (1) les séminaires organisés par le Comité pour le Développement Professionnel ; (2) le récent ajout d'un atelier sur le privilège parlementaire et (3) le programme universitaire du Comité pour l'Education en droit, pratique et procédure parlementaires.

SEMINAIRES DE DEVELOPPEMENT PROFESSIONNEL

Modèle Initial — Avant l'ANZACATT

Le premier séminaire consacré au développement professionnel organisé en Australie l'a été en fait avant la création de l'ANZACATT par son prédécesseur, la *Société des Greffiers - Branche d'Australie (Society of Clerks-at-the-Table Australian Chapter)*. Tenu à Adélaïde (Australie Méridionale) en janvier 2000, il se basait sur la pratique canadienne établie depuis de nombreuses années. Ce premier séminaire consistait en la présentation de nombreux articles, deux ateliers (un sur l'électronique au parlement, l'autre sur la sécurité) et des rapports sur l'activité de chaque juridiction. Dès

l'origine, il a été décidé de ne pas procéder à un procès-verbal afin de permettre une discussion franche et ouverte.

Le séminaire a eu beaucoup de succès. Les commentaires suggéraient d'en modifier un peu le format avec plus d'ateliers et de sessions thématiques. Cependant il était le prélude à ce qui allait suivre.

A la réunion d'Hobart où la création d'une association structurée a été prise, il a aussi été décidé d'organiser un nouveau séminaire à partir de l'expérience d'Adélaïde. Ce deuxième séminaire a été organisé à Melbourne en juillet, à l'époque où l'accord sur les statuts de l'ANZACATT était presque obtenu. Tenant compte des remarques faites à Adélaïde, le séminaire de Melbourne avait pour thème "*Rapprocher le Parlement des citoyens : les défis futurs*". Il a pris la forme d'une série d'ateliers sur des sujets en lien avec le thème comme la délocalisation des séances parlementaires, la sécurité, l'accès au Parlement à l'âge numérique et la participation du public aux activités des Comités. Le programme était complété par deux séances plénières avec des conférenciers invités dont trois anciens Premiers du Victoria.

Séminaires de l'ANZACATT

Après son entrée en fonction, le Comité Exécutif de l'ANZACATT a décidé de conserver en gros l'approche prise à Adélaïde et à Melbourne comme base idéale de développement et a pris plusieurs décisions sur la tenue de futurs séminaires. Il a d'abord été décidé, avec l'approbation des Greffiers, de tenir les séminaires chaque année lors de la dernière semaine de janvier. Une telle date permet aux chambres une meilleure planification et aux participants de combiner leur participation à un séminaire et leurs congés annuels.

Depuis, des séminaires ont été organisés à Canberra en 2002 (le thème était *Apporter un support efficace au Parlement*), à Alice Springs en 2003, à Sydney en 2004 et à Wellington en 2005. Le Parlement du Queensland sera l'hôte du séminaire de l'année prochaine à Brisbane. A chaque Assemblée Générale annuelle de l'ANZACATT, se tenant en même temps que le séminaire, un appel à candidature pour l'accueil de prochains séminaires est lancé. Il est agréable de voir que, pour l'instant, nous avons des hôtes jusque 2011. Ceci souligne l'intérêt des juridictions pour de tels exercices. Les séminaires sont devenus une partie intégrante du calendrier parlementaire.

Le Comité Exécutif a également décidé de s'éloigner du format de type conférence des présentations d'articles et de préférer le concept d'atelier qui permet des débats plus détendus et intimes avec des groupes de taille plus réduite. L'invitation de conférenciers permet d'équilibrer les ateliers, les thèmes du séminaire créant la structure commune aux divers sujets des ateliers. Il a aussi été décidé d'inviter des représentants de Grande-Bretagne, de l'Association des Greffiers du Canada, de la Société Américaine des Greffiers parlementaires et de l'Association des Secrétaires Parlementaires d'Afrique du Sud pour apporter une perspective internationale aux questions abordées.

Bien que peu populaire auprès des participants, le Comité Exécutif a décidé de maintenir les rapports sur les diverses juridictions en estimant que cela offre une occasion

de plus aux délégués de prendre la parole sur des sujets souvent intéressants et d'actualité. Depuis, le format des rapports de juridictions a été modifié pour conserver leur intérêt aux yeux des participants.

La pratique établie lors des deux premiers séminaires de permettre la participation au séminaire de tout fonctionnaire de Parlement, membre ou non de l'ANZACATT, qui en est autorisé par son Greffier, a été maintenue. Dès lors, le profil des participants est varié et leur nombre moyen est de 70.

Modifications récentes du programme

Les commentaires sur les séminaires sont très importants pour l'ANZACATT. Beaucoup de changements ont été apportés suite à des remarques des participants. Ceux-ci sont fortement encouragés à remplir les questionnaires d'évaluation qui sont analysés par le Comité pour le Développement Professionnel afin de proposer au Comité Exécutif des changements pour le programme de l'année suivante.

L'accueil de conférenciers invités chaque année est maintenu. Leur présence est appréciée des participants car ils offrent souvent une approche de sujet particulièrement intéressant pour la juridiction organisatrice. L'intégration des conférenciers invités dans les ateliers est considérée comme la méthode de travail la plus fructueuse et est devenue une pratique bien ancrée. Lors des deux précédents séminaires, des ateliers ont porté sur :

- La préparation aux fonctions à la Table ;
- L'analyse comparative ;
- Les indicateurs clefs de performance et le rapport annuel des départements parlementaires y compris l'utilisation de sondages auprès des Parlementaires ;
- Le contrôle qualité du contenu des rapports de comités ;
- Les principes directeurs de l'interprétation du Règlement (*Standing Orders*) ;
- E-Parlement : technologies de l'information et nouveaux modèles de prestation de services ;
- Méthodes innovantes au sein des comités et évaluation de la performance des comités ;
- Modèles d'organisation et d'administration parlementaires : un processus en évolution unique dans l'environnement parlementaire ;
- Questions relatives à la justice naturelle concernant les comités ;
- Modèles de dotation en personnel des comités ;
- Ethique : transmission de l'éthique parlementaire aux nouveaux employés et impact des exigences éthiques sur le personnel parlementaire.

Les rapports de juridictions sont conservés mais sont désormais strictement limités à une durée de trois minutes. Les présentations doivent éviter de décrire de façon détaillée des sujets qui seraient mieux abordés dans la publication bisannuelle de

l'ANZACATT, *Parliament Matters*. Les rapports ne peuvent porter que sur un seul sujet principal présentant un intérêt particulier.

Certains apports au programme méritent d'être notés. En 2003, une séance intitulée *Officiels* a été introduite. Celle-ci suit le modèle canadien et consiste en une séance de questions-réponses sur des sujets parlementaires. Les participants peuvent poser des questions anonymement sur tout sujet en lien avec le parlement, portant sur la procédure, l'administration ou autre. Elle prend la forme d'un déjeuner de travail où une des questions est tirée d'un chapeau et les participants essaient d'y apporter une réponse. La séance a eu du succès, d'autant plus qu'elle diffère du reste du programme et que, vu la nature de beaucoup de questions, a été source d'amusement de temps à autres.

D'autres modifications ont été apportées lors du séminaire de Sydney en 2004. Tout d'abord, un atelier intensif d'une journée sur le privilège parlementaire, sur lequel nous reviendrons un plus tard, a été proposé. Deuxièmement, une session de perspective internationale a été rajoutée étant donnée l'importance de la représentation d'au-delà l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Vu la régularité de la participation de représentants des deux Chambres de Westminster, du Canada et des Etats-Unis, il semblait intéressant de leur offrir la possibilité de parler des évolutions récentes de leur juridiction. De plus, pour la première fois en 2004, un représentant de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements a rejoint les délégués et a également été invité à faire une présentation, très appréciée, durant cette séance.

Modèle d'atelier consortial de Wellington

Le concept d'atelier a été approfondi pour le séminaire de Wellington de cette année avec l'introduction d'un modèle consortial de conduite des ateliers. Le modèle consortial inclut un leader, un co-présentateur et un rapporteur. Le leader doit être un fonctionnaire de parlement expérimenté avec une expertise reconnue dans le sujet et la capacité d'accompagner et de guider le reste de l'équipe. Le co-présentateur doit disposer de quelques connaissances sur le sujet et faire des recherches approfondies sur celui-ci. Le rapporteur est sélectionné dans une perspective de formation mais est censé disposer de connaissances suffisantes pour faire un rapport aux participants en séance plénière. Avec le nombre d'ateliers du programme, cela offrait aux participants 38 occasions de s'impliquer dans la tenue ou le compte-rendu des ateliers.

Les Greffiers étaient chargés de nommer au préalable des participants comme leaders, co-présentateurs ou rapporteurs conformément aux critères énoncés ci-dessus. Le leader est responsable de la direction de l'atelier, des recherches sur le sujet, de la production d'un matériel de travail en vue de la présentation lors de l'atelier et le compte-rendu lors de la séance plénière.

Les commentaires sur le format de l'atelier ont été très positifs sauf pour la séance des rapporteurs. Il était escompté qu'elle produirait des débats lors de la session plénière, mais vu le temps que cela requérait, cela n'a pas été possible. Le rapport sur les commentaires, qui vient d'être transmis au Comité Exécutif de l'ANZACATT, indique de nombreuses remarques sur les séances des rapporteurs dans les question-

naires d'évaluation et la division elle-même de l'Equipe d'Organisation de Nouvelle-Zélande sur le sujet. Certains ont eu l'impression que trop forte pression était mise sur les rapporteurs, ce qui a peut être pu les empêcher de profiter pleinement du séminaire. D'un autre côté, d'autres y ont vu une dimension formative très importante. Tous semblent être d'accord qu'intégrer un certain degré d'analyse dans les rapports, avec les conseils des autres membres de l'équipe, serait profitable. Le Comité Exécutif et le Comité pour le Développement Professionnel de l'ANZACATT sont en train d'examiner la question en vue du séminaire de Brisbane de l'année prochaine et du plus long terme.

ATELIER SUR LE PRIVILEGE PARLEMENTAIRE

Programme de l'Atelier

Lors du séminaire de Sydney de 2004, suite aux demandes en ce sens faites lors de précédents séminaires de développement professionnel, un atelier intensif facultatif intitulé « *Privilège parlementaire : retour aux sources* » a été ajouté au programme. Le principal objectif de l'atelier était l'acquisition de connaissances fondamentales sur le privilège parlementaire, dont l'apprentissage semblait déficient dans la formation du personnel parlementaire. La journée comprenait cinq parties. L'atelier a démarré avec une séance sur les principes fondamentaux présentée par un cadre supérieur du Parlement de Nouvelle Galles du Sud et couvrant les bases comme la définition du privilège, le privilège dans son contexte, la liberté d'expression, les sources du privilège parlementaire tel que l'article 9 de la Déclaration des Droits et les pouvoirs des Chambres.

La seconde séance se consacrait à l'étude de cas importants et était présentée par un universitaire de l'Université de Nouvelle Galles du Sud, ancien fonctionnaire du Parlement de Nouvelle Galles du Sud. Elle a été suivie d'une séance présentée par des greffiers d'Australie et de Grande-Bretagne consacrée aux problèmes d'actualité plus complexes suivants :

- Le Parlement et les tribunaux ;
- Abandon de privilège ;
- Zones d'incertitude des statuts.

La première partie de la journée portait sur l'acquisition du contexte par les participants et le reste sur la mise en œuvre pratique de ces notions fondamentales par l'intermédiaire de plusieurs ateliers consacrés à l'étude de cas réels proposés par différentes Chambres. De nombreux scénarios étaient proposés sur des sujets concernant le conflit entre privilège d'un Parlement d'un état et une loi fédérale du Commonwealth, les enquêtes parlementaires et les dispositions légales relatives au secret, la comparution de témoins devant un Comité Spécial, la suspicion de dissémination non autorisée de documents d'un comité et l'abandon du privilège dans le cadre d'une Commission royale. L'atelier s'est conclu avec un rapport de séance où les rapporteurs de chaque groupe ont présenté une solution aux problèmes posés et les

participants de la juridiction ayant proposé le scénario donnaient leur avis sur chaque cas.

Evaluation des commentaires

Les commentaires sur l'atelier sur le privilège ont été très encourageants et l'exercice a été renouvelé à Wellington en 2005 avec quelques modifications. La session sur les connaissances fondamentales sur le privilège a été maintenue mais, pour offrir une alternative à ceux déjà présents à Sydney l'année précédente, une séance sur des cas d'actualité et les questions émergentes a été menée parallèlement. Des ateliers ont été simultanément offerts sur l'impact et les effets des dispositions légales relatives au secret pour l'accès des comités à l'information et sur l'équilibre entre les besoins des autorités d'enquêtes et l'application du privilège à certains documents des Parlements. Des rapports et des discussions sur les séances du matin, puis une séance plénière animée par le greffier de la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande sur l'évolution du privilège a complété l'atelier.

Bien que l'atelier sur le privilège ait de nouveau été bien reçu et ait suscité une très bonne participation, son maintien au prochain séminaire est en cours d'examen par le Comité Exécutif de l'ANZACATT. Ayant déjà été proposé pendant deux ans, certains membres de l'Association estiment que cela suffit pour le moment, et qu'il serait plus bénéfique en 2006, et peut être 2007, d'avoir un atelier d'une journée sur un autre thème. Plusieurs thèmes ont été suggérés et seront évalués par le Comité Exécutif et le Comité pour le Développement Professionnel.

PROGRAMME UNIVERSITAIRE EN DROIT, PRATIQUE ET PROCEDURE PARLEMENTAIRE

Proposition initiale de formation par compétences

Des propositions de formation structurée des fonctionnaires de parlements australiens ont été à l'ordre du jour depuis avant même la création de l'ANZACATT. Elles ont été soulevées pour la première fois lors du séminaire d'Adélaïde en 2000 à la suite d'un article sur le développement professionnel des fonctionnaires de parlements. L'article suggérait la mise en place d'un plan de développement professionnel structuré ou reconnu nationalement, ouvert aux fonctionnaires de parlements et ayant pour objectifs :

- Le développement d'une approche structurée et cohérente d'identification des compétences et savoirs requis des fonctionnaires de parlements ;
- La promotion d'une gestion de carrière et du développement personnel et professionnel ;
- La promotion de l'intérêt pour les carrières des parlements.

Un groupe national de travail a été chargé de déterminer les options de développement les plus adaptées. Deux options ont été examinées :

- Un centre de formation professionnelle utilisant une formation par compétences ;
- Le secteur tertiaire avec un Master en Droit Appliqué (Etudes Parlementaires), un Master en Administration Publique (Etudes Parlementaires ou d'un intitulé équivalent).

Lors de la réunion bisannuelle des Greffiers tenue à Hobart en 2001, le rapport du groupe de travail sur la proposition de formation professionnelle a été examiné et son principe approuvé comme cadre de développement des compétences du service parlementaire et comme base pour la formation et le développement des fonctionnaires de parlements. Lorsque la question a de nouveau été abordée lors du séminaire de juillet de la même année à Melbourne, il a été demandé aux juridictions de faire-part de leurs sentiments et de leur soutien éventuel. Mais un certain nombre de Greffiers ont exprimé des réservations quant à l'approche par compétences pour diverses raisons, dont la somme de travail requise, et la proposition a été abandonnée.

Proposition du Comité de l'ANZACATT pour l'Education

A l'assemblée générale d'inauguration de l'ANZACATT en janvier 2002, l'étude de la question d'une formation parlementaire structurée a été confiée au Comité pour l'Education. L'année suivante, lors du séminaire d'Alice Springs, le Comité a proposé un programme de courte durée en droit, pratique et procédure parlementaires comme alternative à l'approche par compétence. Les commentaires obtenus auprès de chaque juridiction ont permis au Comité pour l'Education d'estimer qu'il existait un besoin réel et un marché pour une formation de mise à jour et de spécialisation en droit, pratique et procédure parlementaires et qu'un programme délivré par une institution du tertiaire reconnue permettrait d'atteindre cet objectif, avec les arguments suivants :

- L'ANZACATT délivrera le programme proposé par l'intermédiaire d'une institution du tertiaire ;
- Le programme sera certifié par une institution du tertiaire et, sera donc utilisable pour l'accès à d'autres programmes ;
- Contrairement au modèle par compétences proposé auparavant, et à condition d'un soutien suffisant, cette proposition laisse les Chambres libres de décider chaque année de leur participation ou non. Le programme se fonde donc sur le principe que l'utilisateur est le payeur ;
- Le programme inclura à la fois des éléments d'éducation à distance (en ligne) et une formation sur place ;
- Les principaux examens seront en lien avec un point pertinent pour la juridiction d'origine de chaque étudiant, assurant ainsi pertinence et bénéfices tangibles pour chaque Chambre ;
- Le programme pourrait être ouvert dans le futur à des personnes qui ne sont pas fonctionnaires de parlement.

La proposition a reçu un énorme support des juridictions, plusieurs greffiers cherchant à réserver des places pour leur personnel dans le premier programme. Le Comité Exécutif de l'ANZACATT a approuvé la proposition et, en septembre 2003, un appel d'offre pour dispenser les cours a été lancé auprès de 30 institutions du tertiaire en Australie et en Nouvelle-Zélande.

Le premier programme de décembre 2004

Suite au processus d'évaluation, la faculté de droit de la *Queensland University of Technology* a obtenu le contrat pour le premier programme démarrant en décembre 2004. Ce programme de troisième cycle est présenté sur la base de cours intensifs pendant cinq jours divisés en deux parties principales : la Partie A (le cadre légal) porte sur le cadre constitutionnel et les lois sur la composition du Parlement et la Partie B (pouvoirs, pratique et procédure parlementaires) porte sur les pratiques et les procédures internes du Parlement. Le programme est présenté par une combinaison d'universitaires de la faculté de droit et de greffiers ou d'autres cadres supérieurs de divers parlements australiens.

L'évaluation est en trois parties :

- 20 pour cent : Présence et participation.
- 30 pour cent : Un exercice écrit centré sur le matériel de la Partie A, transmis aux étudiants lors de l'inscription et avant le démarrage du programme, qui doit être remis le quatrième jour du programme.
- 50 pour cent : Un mémoire de recherche portant essentiellement sur le matériel de la Partie B. Les sujets sont proposés à l'avance avec la possibilité de négocier un sujet alternatif avec le coordinateur de l'unité.
Le mémoire est de 5000 mots et doit être remis entre 6 à 8 semaines après le cours intensif.

Le programme consiste en modules de trois heures et d'un temps en classe réparti également entre la présentation du matériel et des travaux pratiques pour discuter de thèmes en lien. Le coût est de 1700 \$AUS par candidat.

Le programme a eu lieu entre le 13 et le 17 décembre 2004 avec la présence de 23 participants. Le Comité Exécutif de l'ANZACATT est en train d'examiner l'évaluation du programme. Lors de la réunion bisannuelle des Greffiers à Wellington en janvier dernier et suite au rapport préliminaire sur les commentaires, il a déjà été décidé de poursuivre le programme et un deuxième va démarrer en juillet de cette année. Les réactions ont généralement été très positives. Les participants ont accepté qu'un programme pilote essuie un peu les plâtres. Plusieurs participants ont suggéré de mieux équilibrer les séances pratiques et théoriques dans le cadre d'un programme court de ce type, où le temps est précieux. Cependant il semble évident à présent que les participants ont bénéficié de leur participation et que la semaine a été un succès.

La décision de l'ensemble des participants à la réunion des Greffiers de poursuivre le programme est une reconnaissance de sa valeur et de sa place dans la formation et le

développement des fonctionnaires de parlements. Ceci satisfait particulièrement le Comité Exécutif de l'ANZACATT et permet à l'association de disposer d'un nouvel outil dans l'atteinte de ses objectifs.

RESUME

La formation du personnel parlementaire en Australie et en Nouvelle-Zélande est devenue plus consistante depuis la mise en place de l'ANZACATT. La nature spécialisée du travail parlementaire, en particulier sur les fonctions clefs de pratique et de procédure, requiert que le gros de la formation soit mené en interne et en milieu de travail. Ceci est de la responsabilité individuelle des juridictions et il n'existe aucune alternative à cette approche. Les initiatives prises par l'ANZACATT avec les séminaires de développement professionnel, les ateliers sur le privilège parlementaire et désormais le programme universitaire se sont avérées être une excellente façon de compléter les formations internes du type proposé par les Chambres depuis des années. Elles permettent un partage important d'informations, une mise en commun de ressources et l'occasion unique de forger un tissu de relations qui se présente lorsque des fonctionnaires de parlements se rencontrent. Une approche mieux coordonnée grâce à l'ANZACATT signifie que tous les fonctionnaires des parlements de la région reçoivent un message cohérent. Même si les Chambres disposent de caractéristiques propres en terme de procédure exigeant une formation locale très importante, les deux dimensions demeurent complémentaires. Le résultat pour les fonctionnaires des parlements d'Australasie est d'avoir désormais à disposition une meilleure formation professionnelle que jamais. Nous continuerons à l'ANZACATT, comme au sein des juridictions locales, d'étudier la situation afin de voir ce que nous pouvons proposer de plus.

Mme Hélène Ponceau (France) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Recrutement, formation continue et évaluation du personnel au Sénat* » :

I. LES REGLES DE RECRUTEMENT

L'autonomie administrative des assemblées parlementaires françaises, qui est un des facteurs fondamentaux de la séparation des pouvoirs, implique l'autonomie de la fonction publique parlementaire.

Ainsi, les fonctionnaires du Sénat ont la qualité de fonctionnaires de l'État mais sont régis par un statut particulier, établi par le Bureau du Sénat.

Recrutés par voie de concours spécifiques, les fonctionnaires du Sénat ne peuvent pas faire l'objet de mutations dans d'autres administrations publiques, sauf, temporairement, dans le cadre de mises à disposition ou de détachements dans des conditions très limitées déterminées par le Bureau.

Pour être admis à se présenter, les candidats doivent remplir les conditions générales prévues pour l'accès à la Fonction publique ainsi que les conditions particulières

fixées dans le Règlement intérieur du Sénat. Ces conditions d'admission sont les suivantes :

- posséder la nationalité française au 1^{er} janvier de l'année d'ouverture du concours ;
- jouir de ses droits civiques ;
- les mentions portées au bulletin n° 2 du casier judiciaire ne doivent pas être incompatibles avec l'exercice des fonctions ;
- être âgé(e) de plus de 18 ans et de moins de 35 ans au 1^{er} janvier de l'année d'ouverture du concours. La limite d'âge supérieure est reculée dans certains cas (au titre du service national, du nombre d'enfants à charge, de certaines situations de famille, de l'existence d'un handicap...).

L'admission dans les services du Sénat est en outre subordonnée à la production d'un certificat médical d'aptitude au service de jour et de nuit, délivré par le médecin d'aptitude du Sénat.

A ces conditions, valables pour tous les concours du Sénat, s'ajoutent des conditions spécifiques à certains concours, notamment :

- les diplômes, titres ou références dont doivent être titulaires les candidats pour être admis à concourir ;
- l'expérience professionnelle requise (intendant, surveillants, architecte, conservateur).

Les concours sont ouverts par décision du Président et des Questeurs. La nature de leurs épreuves et les programmes sont déterminés par les Secrétaires généraux.

Un certain nombre de cadres, qui regroupent les fonctionnaires chargés des tâches d'encadrement et de conception et ceux établissant les comptes rendus, sont recrutés au niveau de l'enseignement supérieur (administrateurs, administrateurs-adjoints, secrétaires des débats, rédacteurs des débats).

D'autres concours permettent de recruter le personnel d'exécution (secrétaires, surveillants, agents...).

Enfin, certains concours sont organisés pour des fonctions de nature technique (informaticiens, jardiniers...).

Si ces concours sont ouverts à l'extérieur, il existe également, en parallèle, des concours intérieurs offrant un certain nombre de postes pour des fonctionnaires de cadres inférieurs et permettant ainsi la promotion interne.

Par ailleurs, pour faire face à des besoins temporaires ou pour occuper des emplois techniques, le Sénat a recours à des contractuels. Leur recrutement est assuré par le service des Ressources humaines et de la formation, à la demande de MM. les Questeurs qui peuvent, le cas échéant, poser des conditions de recrutement (niveau de diplôme, expérience professionnelle, etc.).

II. LA FORMATION CONTINUE DES PERSONNELS DU SENAT

La politique de formation au Sénat doit relever plusieurs défis :

- une partie de son personnel a un métier très spécifique, lié à l'activité parlementaire, qui nécessite des formations « sur mesure » : formation initiale des jeunes administrateurs, formation à la rédaction des comptes rendus, découverte d'autres Parlements, stages dans les institutions européennes. Celles-ci sont souvent dispensées en interne, parfois même assurées par des personnels du Sénat, à des dates compatibles avec le rythme de travail spécifique aux assemblées ;
- le Sénat recrute son personnel à un très haut niveau de compétence et se doit aussi de le conserver à ce niveau d'excellence, en particulier pour les personnels dont l'activité touche directement à l'image du Sénat : les formations des personnels d'accueil, des jardiniers, des cuisiniers de la Présidence du Sénat, sont à cet égard indispensables ;
- le Sénat est caractérisé par une diversité très forte de métiers : on compte environ 25 cadres différents pour 1 167 fonctionnaires auxquels il faut ajouter 31 contractuels qui sont parfois seuls dans leur catégorie : la politique de formation doit donc prendre en compte les besoins et les contraintes de toutes ces catégories ; les formations vont ainsi de la comptabilité à l'horticulture en passant par la sténographie, la protection incendie et les stages à l'étranger ou en collectivité locale ;
- pour un certain nombre de personnels (essentiellement les administrateurs et les administrateurs-adjoints), les mobilités-métiers peuvent être très abruptes : une personne affectée au service du budget du Sénat peut, du jour au lendemain, être affectée en commission, responsable de la législation pénale ; ces mobilités, qui sont à la fois une contrainte et une extraordinaire richesse, doivent être accompagnées par une action de formation adaptée au moment de la prise de poste ;
- pour d'autres catégories de personnels, en revanche, les mobilités sont rares et le risque de la routine ne doit pas être sous-estimé ni négligé : le Sénat s'attache donc à développer les formations de développement des compétences et d'ouverture sur d'autres environnements ;
- pour la plupart des catégories de fonctionnaires, la progression professionnelle passe en grande partie par la promotion interne par le biais des concours inter-

nes ; c'est pourquoi le Sénat s'attache à offrir à ses fonctionnaires des préparations très complètes aux concours.

1. DES MOYENS IMPORTANTS MIS EN ŒUVRE POUR RELEVER CES DEFIS

A ces défis, le Sénat répond en mettant en œuvre des moyens importants.

Deux services du Sénat sont impliqués dans la définition de la politique de formation et dans sa mise en œuvre : en premier lieu, le service des Ressources humaines et de la Formation ainsi que le service de l'Informatique et des Technologies nouvelles pour ce qui concerne les seules formations informatiques.

Chaque année, toutes formations confondues, on dénombre entre mille et mille deux cents stagiaires (certains membres du personnel suivent plusieurs stages par an), ce qui correspond en moyenne à une formation par personne et par an.

C'est ainsi qu'en 2004, 1 038 membres du personnel ont été formés :

- 36 ont suivi une préparation à un concours interne,
- 67 ont suivi une formation linguistique,
- 435 ont suivi une formation informatique,
- 500 ont suivi une formation générale.

On remarque ainsi la prépondérance de la formation générale (48 %) et l'importance des formations informatiques (42 %). Il faut noter également le poids non négligeable des formations linguistiques (6,5 %) qui est en rapport avec les « fonctions internationales » du Sénat (elles occupent près de 8 % de l'effectif total).

Les tendances observées depuis quelques années sont les suivantes :

- un important effort de formation informatique qui ne s'est pas démenti depuis l'informatisation générale des services dans les années quatre-vingt-dix ;
- une stabilité également des stages de formation générale, avec toutefois des « pics » observables dans le nombre de journées de formation organisées lorsque d'importantes « politiques » sont mises en œuvre : formation de tous les évaluateurs en 2001, stage sur le nouveau logiciel Compta 2002, reprise des stages en collectivité locale pour les jeunes administrateurs en 2004 (10 stages d'environ 6 semaines contre aucun en 2003), formation à la nouvelle réglementation des marchés publics en 2004, etc.
- une remarquable stabilité pour les stages linguistiques (83 personnes en moyenne entre 1999 et 2004),
- des évolutions contrastées pour les inscriptions aux préparations aux concours internes en fonction des concours ouverts dans l'année (entre zéro et 31 stagiaires par préparation selon le type de concours).

Le budget consacré à ces formations est en proportion : près de 480 000 euros dépensés en 2004, qui se répartissent de la façon suivante :

- 10 460 euros aux préparations aux concours internes (2,2 % du total),
- 59 960 euros aux formations linguistiques (12,5 %),
- 145 000 euros aux formations informatiques (30,3 %),
- 263 500 euros aux formations générales (55 %).

Alors qu'il n'y est pas obligé, le Sénat s'approche de l'obligation faite aux entreprises privées françaises, de consacrer 0,9 % de leur masse salariale brute au financement du plan de formation. Une entreprise dont la masse salariale serait comparable à celle du Sénat est ainsi amenée à prévoir des dépenses d'environ cinq cent mille euros chaque année pour ses dépenses de formation. Le Sénat est donc bien aligné avec les « bonnes pratiques » observées dans le secteur privé et imposées par le législateur.

2. DE NOUVELLES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Longtemps laissées au seul « bon vouloir » des intéressés qui disposaient ainsi d'un droit de tirage dans un catalogue de formation, depuis quelques années, les formations organisées sont de plus en plus liées aux besoins des services et de l'institution, avec comme objectif, compte tenu des moyens importants qui y sont consacrés, d'améliorer le « retour sur investissement » de la formation.

Les priorités sont les suivantes :

- être au plus près des besoins des services : les services sont ainsi interrogés chaque année en juillet pour connaître leurs besoins en formation pour l'année suivante. Des entretiens avec les directeurs peuvent compléter cette information. Sur cette base, un programme de formation est publié au début de chaque année.
- développer en priorité les formations demandées par les services :

De plus en plus de formations ont un caractère systématique :

- il s'agit en particulier les formations dites « initiales » : en l'absence d'institut de formation initiale, un « parcours » est organisé pour la formation des jeunes administrateurs : sur une quinzaine de jours, ils bénéficient de conférences sur les grandes problématiques qu'ils seront amenés à aborder au cours de leur carrière (et sont notamment formés à la rédaction des communiqués de presse) ; en outre, dans les deux ou trois années qui suivent, ils doivent effectuer un stage d'immersion en collectivité locale d'une durée de six à huit semaines ; par ailleurs, les agents du service de l'accueil et de l'entretien bénéficient également d'une formation initiale très complète ;
- les formations en *management* liées à un changement de fonction (formation des nouveaux directeurs, des nouveaux évaluateurs, des nouveaux chefs de groupe) ;

- les formations en matière de sécurité (recyclage des moniteurs de secourisme, formation des correspondants locaux de sécurité...);
 - certaines formations sont demandées par le directeur ou soumises à son accord : il s'agit le plus souvent de formations liées à des changements d'affectation ou au développement des compétences ;
 - enfin, certaines formations peuvent être demandées par le membre du personnel, en dehors de toute autorisation de son directeur : il s'agit ici des seules formations linguistiques et des préparations aux concours internes, qui sont organisées en dehors du temps de travail.
- développer la pratique de l'évaluation auprès des stagiaires comme auprès de leurs directeurs afin d'améliorer la qualité du service rendu.

La politique de formation au Sénat est très soutenue par la hiérarchie et c'est un gage de sa réussite. D'après les études de satisfaction menées, elle est également appréciée par les stagiaires. Les formations permettent également lorsqu'elles sont organisées en interne, dans une « maison » aux effectifs certes réduits mais souvent très spécialisés et donc cloisonnés, une meilleure connaissance intercadre et constituent à ce titre l'un des moyens de faire « être ensemble » une harmonieuse communauté de travail.

III. LES REGLES D'EVALUATION

Au cours de l'année 2000, l'administration du Sénat a mis en place un groupe de travail sur la notation et les entretiens d'évaluation.

Les réflexions de ce groupe ont abouti à la mise en place d'une nouvelle procédure d'évaluation dès le second trimestre de l'année 2001.

Cette réforme s'inscrit dans une démarche de modernisation des procédures et de rénovation des modes de management au Sénat.

Deux documents sont adressés conjointement aux directeurs de service : sur le premier doit figurer la synthèse de l'entretien annuel d'activité tandis que le second constitue la fiche d'appréciation professionnelle.

Les directeurs de service peuvent, soit procéder eux mêmes à l'entretien annuel d'évaluation, soit déléguer cette tâche à l'un de leurs collaborateurs. En tout état de cause, ils signent et sont seuls responsables de la fiche d'appréciation professionnelle. Même s'ils procèdent eux-mêmes à l'entretien d'évaluation, il est tout à fait souhaitable, si l'on veut que l'échange avec leurs collaborateurs ait tout son sens en étant source de réflexion, que l'appréciation générale ne soit ni formulée, ni à plus forte raison communiquée simultanément.

- La synthèse de l'entretien annuel d'activité

- Une copie du document est remise au fonctionnaire pour qu'il remplisse lui-même la première partie (« présentation de votre travail ») avant la date prévue pour l'entretien. Pour sa part, l'évaluateur prépare l'entretien en notant de son côté, sur une autre copie du document, les différents éléments qu'il lui semble nécessaire d'aborder.
- La partie « bilan de l'année écoulée et perspectives pour l'année à venir » est remplie pendant l'entretien. Au cours de cette phase, le dialogue entre les deux interlocuteurs permet de cerner et de formaliser ensemble les points d'accord et, le cas échéant, de désaccord.
- La fiche d'appréciation professionnelle
 - Elle est normalement la résultante de l'entretien d'activité. Même si le directeur de service peut déléguer tout ou partie de son élaboration, il en porte seul la responsabilité.
 - La réforme essentielle concernant l'appréciation a consisté en la suppression de la note chiffrée qui aboutissait à une concentration des notes dans une fourchette très étroite et surtout à un poids excessif de l'ancienneté : la note chiffrée était progressivement devenue une véritable « rente de situation » sur laquelle le notateur évitait de revenir.
 - Le fonctionnaire est désormais apprécié selon un ensemble de critères, certains généraux et communs à tous les cadres, d'autres spécifiques au cadre auquel appartient l'intéressé. Cette appréciation par critères est complétée par une appréciation générale littérale.

Un des objets essentiels de l'évaluation est de permettre de situer et de juger les fonctionnaires en vue de leur avancement.

Les fonctionnaires du Sénat progressent en effet de deux manières : par un avancement de grade et par un avancement de classe.

L'avancement de grade s'effectue au choix, en fonction des mérites comparés des fonctionnaires. La carrière dans chaque cadre de fonctionnaires comprend plusieurs grades auxquels les intéressés deviennent proposables lorsqu'ils satisfont à certaines conditions (notamment d'ancienneté et de mobilité). Le nombre de postes ouverts à l'avancement chaque année est déterminée par l'application de quotas réglementaires.

L'appréciation est donc une nécessité pour classer les fonctionnaires selon leurs mérites pour l'avancement de grade.

Mais elle a également son importance pour l'autre mode d'avancement, l'avancement de classe, qui, bien que fondé sur l'ancienneté, prend en compte la manière de servir. En effet, les fonctionnaires peuvent bénéficier d'un avancement de classe à compter de deux ans d'ancienneté minimum dans leur classe et l'obtiennent au plus tard au bout de quatre ans d'ancienneté. L'avancement de classe au minimum n'est pas un

droit et ne peut être obtenu que si l'intéressé donne satisfaction à son supérieur hiérarchique par son travail et son comportement.

La nouvelle procédure d'évaluation, certes plus exigeante et « chronophage » que la précédente, est jugée par les évaluateurs positive et utile. Une très large majorité d'entre eux a estimé que l'entretien d'activité leur a permis d'instaurer un dialogue plus constructif avec leurs collaborateurs.

EFFECTIF DE LA FONCTION PUBLIQUE DU SÉNAT¹

Cadres	Effectifs	dont	
		Hommes	Femmes
Agents	433	364	69
Administrateurs	171	113	58
Secrétaires des services.....	149	1	148
Administrateurs-adjoints	108	46	62
Surveillants du Palais	74	74	0
Secrétaires administratifs.....	61	51	10
Jardiniers	50	44	6
Surveillants du Jardin	34	31	3
Rédacteurs des débats.....	31	6	25
Aides-Jardiniers.....	28	27	1
Informaticiens.....	21	17	4
Secrétaires des débats.....	17	12	5
Dactylographes de séance.....	7	0	7
Mécaniciens et ouvriers professionnels	6	6	0
Photographes.....	2	2	0
Assistants techniques au Jardin	2	2	0
Architectes	2	2	0
Intendant de la Présidence	1	1	0
Inspecteurs des Jardins.....	1	0	1
Inspecteur des Bâtiments	1	1	0
Assistants techniques aux travaux	1	1	0
TOTAL	1 200	801	399

M. Xavier Roques (France) a présenté la contribution suivante, intitulée « *La formation du personnel de l'Assemblée nationale française* » :

En vertu d'une tradition qui remonte à ses origines, l'Assemblée nationale a toujours été dotée d'un personnel permanent : la connaissance et l'expérience continue des procédures que ce personnel met au service de tous les parlementaires, indépendamment des régimes et des alternances politiques, contribuent au bon déroulement des travaux législatifs.

Cette stabilité, considérée comme une nécessité, a longtemps été reconnue par voie coutumière aux « agents titulaires des services des Assemblées parlementaires ». En 1963, ils ont acquis la qualité de fonctionnaires de l'Etat, tout en relevant d'un statut spécifique, déterminé par les Bureaux des assemblées dans le cadre de leur autonomie administrative et financière. En conséquence, ces personnels, recrutés par

¹ En fonction dans les services ou en position extérieure temporaire

concours, ont vocation à accomplir l'intégralité de leur carrière au sein de l'institution parlementaire.

Ces deux caractéristiques, qui ne sont pas sans incidence sur le mode de gestion des ressources humaines et notamment sur sa composante « formation », valent pour les deux assemblées. Toutefois, leurs personnels étant totalement distincts, c'est de la politique de recrutement et de formation des seuls personnels de l'Assemblée nationale qu'il sera question ici.

Le recrutement et la succession des affectations sont les temps forts de la carrière des fonctionnaires (I) qui bénéficient d'une offre de formation axée sur l'adaptation aux emplois (II).

I. LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT ET D'AFFECTION (MOBILITE)

Comme il a été dit, l'Assemblée nationale dispose de sa propre fonction publique, forte actuellement de 1 350 personnes qui occupent les emplois les plus variés car, au fil du temps, le cercle de la fonction publique parlementaire s'est élargi bien au-delà du « cœur de métier » que représentent les tâches d'assistance directe au législateur.

Ce sont désormais tous les emplois permanents recensés au sein de l'institution, généralistes ou techniques, qui sont occupés par des fonctionnaires.

• LES RECRUTEMENTS

Etant donné la variété des « métiers » pratiqués à l'Assemblée, il existe 93 types de concours qui servent à pourvoir 5 corps de généralistes et 43 corps spécialisés.

Ce sont 14 concours différents qui sont organisés pour le recrutement des généralistes, de loin les plus nombreux puisque l'on compte :

- 585 agents, agents-chauffeurs et gardiens-surveillants chargés de fonctions d'accueil, de service intérieur, de guide, de conduite automobile et de sécurité ;
- 245 secrétaires des services et secrétaires administratifs auxquels sont confiées les fonctions de secrétariat de direction et de traitement de texte ainsi que des tâches administratives ;
- 136 administrateurs-adjoints, principalement chargés de tâches de gestion et de documentation ;
- 172 administrateurs, qui apportent une aide juridique et technique aux députés dans l'élaboration de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement, assurent le fonctionnement administratif de l'Assemblée et ont vocation à exercer des fonctions d'encadrement.

Ce sont 79 concours différents qui permettent de recruter près de deux cents personnes spécialisées dans des emplois techniques, pour des effectifs qui varient de quelques dizaines (c'est le cas des secrétaires des débats et des rédacteurs des débats, qui assurent les comptes rendus analytiques et intégraux des débats) à quelques unités

(ingénieurs informaticiens, différentes catégories d'ouvriers professionnels et d'employés des restaurants, personnel médical).

Les concours sont organisés de manière à recruter du personnel directement opérationnel sur les postes à pourvoir. Pour chaque type d'emploi, il est demandé aux candidats d'avoir la formation la plus adaptée (niveau de diplôme, général ou professionnel, le cas échéant, expérience professionnelle). Ainsi, pour le concours d'administrateur, d'administrateur-adjoint, de secrétaire et de rédacteur des débats, un diplôme de deuxième cycle universitaire est requis, pour celui de secrétaire, un diplôme professionnel de secrétariat, pour celui d'ingénieur informaticien ou du bâtiment un diplôme dans leur spécialité, pour celui d'agent, un diplôme professionnel ou un diplôme général de collège assorti d'une expérience professionnelle, etc.

Ces concours, organisés par le service du Personnel, reposent tous sur le principe constitutionnel d'égalité d'accès des citoyens aux emplois publics, garanti par la publicité des différentes étapes des concours, l'anonymat des épreuves écrites, la présence, au sein des jurys, d'une majorité de membres extérieurs à l'administration de l'Assemblée nationale et la distinction entre l'autorité chargée du recrutement (le jury du concours) et l'autorité chargée de nommer (le Président et/ou les Questeurs).

En ce qui concerne les modalités de recrutement, l'habitude a été prise depuis quelques années de faire siéger dans les jurys un conseiller en recrutement lors de l'épreuve d'entretien : à l'évaluation des compétences requises s'ajoute ainsi une appréciation de la personnalité des candidats, point d'autant plus important que ces derniers, une fois reçus, accompliront, dans la plupart des cas, la totalité de leur carrière au sein de l'Assemblée. Une épreuve spécifique d'entretien avec un psychologue est prévue, en outre, pour le recrutement sur les postes de chauffeurs, de gardiens surveillants et d'agents, ces derniers ayant déjà eu un parcours professionnel.

Ces concours sont très sélectifs. En effet, compte tenu de la situation générale de l'emploi et des conditions de travail offertes, nombreux sont les candidats qui s'y présentent, ce qui permet à l'Assemblée d'être assurée d'un niveau de recrutement élevé, quelle que soit la nature du poste proposé. A titre d'exemples, on indiquera, pour les derniers concours des principales catégories de fonctionnaires, le nombre de candidats présents et celui des postes offerts :

	Présents	Admis
Rédacteur des débats	480	6
Administrateur	358	12
Administrateur-adjoint	386	18
Secrétaire des services	457	36
Agents	2 490	37
Chauffeurs	315	13

Pour certains emplois toutefois, la sélection des « meilleurs », au sens académique du terme, a pu aboutir à recruter des personnes surqualifiées au regard des tâches à réaliser : l'Assemblée a, pour cette raison, révisé récemment les conditions d'accès au concours d'agent, en substituant aux diplômes de l'enseignement général des diplô-

mes professionnels et en exigeant des candidats une expérience professionnelle de trois ans. En outre, pour les emplois techniques, des épreuves pratiques permettant de valoriser les acquis professionnels (résolution de cas pratiques, épreuves en atelier, mises en situation...) ont été substituées aux épreuves scolaires (dissertations, questions juridiques et historiques...)

• **LA MOBILITE**

La première affectation ne présente guère de difficultés : dans le cas des corps spécialisés, le fonctionnaire est recruté pour des tâches spécifiques sur un poste précis. Lorsqu'il est recruté dans un corps général, il est affecté au poste qui sera resté vacant après le mouvement des fonctionnaires en place. Le point de départ de sa carrière se situe donc indifféremment dans les services législatifs ou les services administratifs, étant entendu qu'il sera amené, au cours de sa vie professionnelle, à occuper des postes dans les deux types de services.

En effet, au cours de leur carrière, les fonctionnaires — hormis ceux qui sont employés sur des postes spécialisés — connaîtront plusieurs affectations. Cette mobilité est d'ailleurs une condition posée à l'avancement en ce qui concerne les catégories des administrateurs, des administrateurs-adjoints et des agents.

La mobilité des fonctionnaires est valorisée pour des raisons évidentes : il s'agit pour le fonctionnaire de ne pas se scléroser, de renouveler sa motivation, de se perfectionner et, pour l'institution, de disposer d'un personnel ayant une bonne connaissance du fonctionnement de ses rouages, réussissant à s'adapter régulièrement à de nouvelles fonctions, bref d'un personnel efficace et motivé.

— *La mobilité interne*

La mobilité interne peut s'effectuer d'un corps à l'autre et, à l'intérieur du corps, d'un poste à l'autre.

Comme pour un premier recrutement, le passage d'un corps à l'autre (d'agent à secrétaire administratif, secrétaire à administrateur-adjoint, administrateur-adjoint à administrateur) s'effectue par concours, organisé parallèlement aux concours externes correspondants. Ils sont ouverts au personnel ayant, selon les cas, 5 ou 15 ans d'ancienneté ou étant simplement « titulaires ». Le nombre de postes offerts est fonction du nombre de postes ouverts au concours externe. Les possibilités de promotion par cette voie sont attractives si l'on considère le rapport inscrits/admis, mais naturellement, comme pour les concours externes, le nombre de postes offerts ne peut être très élevé. C'est ce qui ressort des résultats des concours internes, en 2003 et 2004, dans les catégories généralistes :

Concours	Inscrits	Admis
Secrétaire administratif	18	4
Administrateur-adjoint	13	2
Administrateur	14	3

C'est donc, le plus souvent, à l'intérieur de son corps de recrutement que le fonctionnaire cherchera à faire évoluer sa carrière. Il souhaitera occuper des postes d'encadrement (catégorie des agents), il s'intéressera au contenu des postes proposés, à l'intérêt qu'ils présentent, au niveau de responsabilité qu'ils supposent : la variété des postes, la prise de responsabilité sont des facteurs pris en considération pour l'avancement de grade qui repose sur l'ancienneté et le mérite.

Le service du Personnel a mis en place, depuis quelques années, un dispositif de recensement des vœux de mutation des fonctionnaires qui font part, chaque année, de leurs souhaits d'affectation pour trois autres postes, classés selon leur préférence. Cette procédure, obligatoire pour les administrateurs et les administrateurs-adjoints dès lors qu'ils sont, respectivement, depuis trois ans ou cinq ans dans un poste, contribue à une meilleure adéquation entre les souhaits des fonctionnaires et leurs affectations.

En outre, les avis de vacances de postes, accompagnés du profil de l'emploi correspondant, sont diffusés dans les services et publiés sur le site intranet de l'Assemblée, ce qui permet aux fonctionnaires intéressés de poser leur candidature.

— *La mobilité externe*

Les administrateurs et les administrateurs-adjoints ont la possibilité d'être mis à disposition auprès d'organismes extérieurs strictement définis : Parlements étrangers, institutions européennes, organismes juridictionnels, autorités administratives indépendantes. Ils peuvent aussi être détachés auprès de ces mêmes organismes et auprès des entreprises publiques, établissements publics nationaux et collectivités locales.

Les fonctionnaires acquièrent, pendant quelques années, une nouvelle expérience professionnelle, une nouvelle formation, bénéfiques à la fois à l'intéressé et à l'institution. Ce mode d'enrichissement du parcours professionnel des fonctionnaires est vivement encouragé depuis une dizaine d'années.

A ce jour, on compte un administrateur-adjoint détaché à la Ville de Paris et 12 conseillers et administrateurs exerçant des fonctions au Bundestag, à l'Assemblée nationale du Québec, au Conseil constitutionnel, au Conseil d'Etat, à la Cour des Comptes, ainsi que dans plusieurs autorités administratives indépendantes (Commission nationale Informatique et Libertés, Conseil supérieur de l'audiovisuel, etc..).

II. LA POLITIQUE DE FORMATION

Mise en place à partir de 1968, la formation professionnelle a pris un réel essor depuis 1990 et s'est considérablement développée au cours des dix dernières années : entre 1995 et 2004, le nombre de stages annuels (y compris les préparations aux concours) est passé de 1 005, représentant 1 807 jours de formation, à 1 397 pour 3 389 jours de formation. Parallèlement, la consommation des crédits affectés à la formation professionnelle est passée de 245 000 euros en 1989 à 640 000 euros en

1994. Elle a été de 860 000 euros en 2004. Cette somme représente 0,75 % de la masse salariale à l'Assemblée nationale.

Le mode et le niveau de recrutement des personnels expliquent que les besoins en formation initiale soient relativement modestes. En revanche, la technicité croissante des fonctions assurées et le développement des besoins de formation dans certains domaines comme la sécurité ou l'encadrement, justifient la mise en place d'importants plans de formation continue. Parallèlement, l'évaluation de la formation du personnel doit être renforcée.

• LA FORMATION INITIALE

Comme on l'a vu, le recrutement par concours permet, d'une part, d'imposer aux candidats des conditions de diplôme et, parfois, d'expérience professionnelle et, d'autre part, de sélectionner de façon rigoureuse les personnels recrutés. Cette procédure garantit que les candidats disposent d'un niveau de compétences initial suffisant pour assurer leurs fonctions. La formation au premier emploi est donc principalement assurée de façon informelle par l'entourage professionnel du nouveau fonctionnaire.

Néanmoins, le besoin s'est fait sentir chez les nouveaux arrivants d'une meilleure connaissance d'une institution ayant désormais la dimension d'une grande entreprise, de même que d'un suivi personnalisé de leur début d'activité, enfin d'une plus grande connaissance pour les administrateurs et les administrateurs-adjoints, des techniques et procédures législatives.

Pour répondre à ces objectifs, le service du Personnel a instauré un stage d'accueil au cours duquel les nouveaux fonctionnaires sont reçus par le directeur de chaque service qui leur expose les activités de son département. Un système de tutorat se développe : dans la catégorie des agents et chez les administrateurs du service des commissions notamment, le nouveau fonctionnaire est « encadré » par un fonctionnaire plus ancien de la même catégorie, qui facilite son intégration. Il est envisagé de généraliser et d'officialiser ce dispositif. Par ailleurs, depuis cette année, des cycles de formation ont été mis en place à l'intention des administrateurs et des administrateurs-adjoints sur des thèmes techniques tels que la procédure législative, la recevabilité financière des amendements, le fonctionnement des services de la Séance, des Commissions, de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne. Animés par des administrateurs ayant une expérience professionnelle reconnue dans le domaine concerné, ils s'adressent en priorité aux nouveaux entrants.

• LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

L'offre de formation est essentiellement axée sur l'adaptation aux postes. Une préparation aux concours internes est également proposée. Au vu du développement des besoins, l'accent est mis désormais sur l'élaboration de plans de formation au sein de chaque service même si des demandes non prévues dans les plans peuvent être prises en compte en cours d'année parce que jugées prioritaires (notamment liées à la mise en œuvre d'obligations réglementaires ou à des impératifs en matière de sécurité).

— *Les formations d'adaptation au poste*

On peut distinguer six grands domaines de formation : cours de langues, stages techniques, stages extérieurs, informatique, sécurité, communication.

- i. Formations linguistiques : à côté des formations, classiques, destinées à entretenir les connaissances, organisées sous forme de cours collectifs, des formations intensives, par cours particuliers, sont maintenant proposées aux personnels dont le poste nécessite une maîtrise particulière des langues étrangères (principalement les fonctionnaires affectés dans les services internationaux et des commissions), afin d'accompagner le développement des activités internationales de l'Assemblée.

Les cours et stages de langues représentent actuellement le premier poste de dépenses du budget de la formation professionnelle. Ils sont dispensés par des personnels extérieurs à l'Assemblée qui viennent sur place.

- ii. Sécurité : le renforcement du contrôle des accès aux locaux de l'Assemblée nationale après les événements du 11 septembre 2001 et dans le cadre des différents plans nationaux de sûreté, a conduit à organiser des formations spécifiques à destination des personnels chargés de la réception des visiteurs. Les crédits consacrés à ces formations ont ainsi doublé entre 2003 et 2004. Les personnels concernés ont notamment été formés à l'interprétation des images des détecteurs à rayons X et à l'utilisation des portiques magnétiques.

Les formations à la sécurité incendie et au secourisme revêtent également une importance particulière en raison du grand nombre de visiteurs accueillis.

- iii. Informatique : la majeure partie du budget consacré à ce domaine est affectée aux stages techniques des informaticiens, étant donné l'importance de la formation continue dans ce secteur où il est nécessaire d'être en permanence au fait de « l'état de l'art ». Par ailleurs, des formations bureautiques externes sont destinées aux personnels non informaticiens qui ne peuvent bénéficier de celles assurées en interne par les techniciens informatiques de l'Assemblée.
- iv. Stages techniques : ils sont aussi variés que les métiers pratiqués à l'Assemblée. On citera, à titre d'exemples, au titre de 2004, les stages à destination des ouvriers professionnels afin qu'ils soient habilités à maintenir les installations électriques, les sessions de perfectionnement au bénéfice des personnels de cuisine et de restaurants, les cours organisés à l'intention des personnels administratifs sur l'application du nouveau code des marchés publics ainsi que les stages de rédaction de comptes rendus de réunions de commissions ou de comtes rendus administratifs et techniques. Toutes ces formations ont été assurées par des organismes extérieurs spécialisés.
- v. Stages extérieurs : il s'agit là des réunions, visites techniques ou colloques, en province ou à l'étranger, notamment dans le cadre d'échanges avec des personnels de parlements étrangers. Ces échanges sont l'occasion de confronter

les méthodes de travail et le fonctionnement des services de l'Assemblée avec ceux d'autres parlements.

- vi. Techniques de communication : ces formations sont en développement actuellement. En 2003 et 2004, a été mis en place un plan de formation à la notation et à la conduite de l'entretien annuel d'activité à l'intention des directeurs et des chefs de division. En 2004, une formation sur le thème de l'accueil en situation difficile a été suivie par l'ensemble des agents d'accueil et des gardiens-surveillants. Des formations à l'encadrement et au « management » sont désormais systématiquement proposées aux personnels chargés d'encadrer une équipe ou de conduire des projets. Faisant appel à des techniques d'efficacité personnelle, ces formations, tout en permettant l'adaptation à certains postes, peuvent aussi être considérées comme des formations de développement personnel.

Répartition des stages effectués par types de formation en 2003 et 2004

CATEGORIE	2003		2004	
	Nombre de stages effectués	% du nombre total de stages	Nombre de stages effectués	% du nombre total de stages
Informatique	431	34,15	350	25,40
Sécurité	337	26,70	298	21,60
Stages techniques	133	10,55	295	21,40
Langues	219	17,35	188	13,65
Techniques de communication	94	7,45	185	13,45
Stages extérieurs	48	3,80	62	4,50
TOTAL	1262	100	1378	100

Toutes les catégories de personnels participent à l'effort de formation. C'est ainsi que les agents, chauffeurs et gardiens-surveillants, soit 40 % du personnel de l'Assemblée, ont représenté, en 2004, 25 % des stagiaires, les secrétaires et rédacteurs des débats, administrateurs et administrateurs-adjoints (29,5 % du personnel) 23 % des stagiaires, les secrétaires et secrétaires administratifs (18,5 % du personnel) 12 % des stagiaires, les employés des restaurants (4,5 % du personnel) 7 % des stagiaires, les informaticiens (1 % du personnel) 6 % des stagiaires et les ouvriers professionnels (2,8 % du personnel) 4 % des stagiaires.

— *La préparation aux concours internes*

Afin de favoriser la promotion interne, l'Assemblée nationale propose aux personnels concernés une préparation aux concours internes, organisée, sur une durée de plusieurs mois, autour de cours et d'un entraînement pratique pour chaque type d'épreuve, suivis en grande partie sur le temps de travail.

L'inscription à un cycle de préparation est subordonnée à la réussite d'un test de niveau permettant de vérifier que les candidats possèdent les connaissances minimales requises pour suivre avec efficacité la formation. Le niveau des tests reste sensiblement inférieur à celui des concours préparés, ce qui permet de ne pas éliminer les candidats susceptibles de réussir, alors même qu'ils ne disposent pas, en début de préparation, des connaissances académiques nécessaires.

En 2003 et 2004, 10 fonctionnaires ont suivi la préparation au concours d'administrateur, 13 à celui d'administrateur-adjoint, 15 à celui de secrétaire administratif. Au titre des concours spécialisés, 5 fonctionnaires ont suivi la préparation au concours de mécanicien et 26 à celui de technicien informatique. Ces préparations sont assurées à la fois par des fonctionnaires de l'Assemblée et par des formateurs extérieurs.

• **ELABORATION DU PROGRAMME DE FORMATION ET EVALUATION DES FORMATIONS**

Chaque directeur est chargé d'établir un plan annuel de formation pour son service, en fonction des missions qui lui sont assignées et des évolutions fonctionnelles envisagées. Le programme annuel de formation professionnelle est ensuite élaboré prioritairement à partir des plans annuels des différents services.

Ce plan est présenté aux organisations syndicales, pour avis. Sa mise en œuvre est autorisée par les Questeurs de l'Assemblée.

En dehors du plan annuel, les demandes individuelles des fonctionnaires ayant fait l'objet d'un accord de leur directeur sont ensuite prises en compte dans la limite des crédits disponibles. Il en est de même des demandes de formation consécutives à des changements d'affectation qui n'avaient pas été prévues dans le plan.

Les fonctionnaires sont appelés à exprimer leurs vœux de formation en renseignant une fiche annuelle : outre la ou les formations demandées, ils peuvent indiquer les périodes et les horaires les plus favorables pour le suivi de ces formations, compte tenu des contraintes spécifiques à leur emploi. Ils ont également l'occasion de faire part de leurs souhaits au cours de l'entretien annuel d'activité — institué en 2004, à la suite de la réforme des notations — qu'ils ont avec leur supérieur hiérarchique.

L'évaluation des formations suivies par le personnel n'est pas aisée dans la mesure où ces formations ne sont pas suivies de l'obtention d'un diplôme (à l'exception de la préparation des ouvriers électriciens, sanctionnée par une habilitation à maintenir les équipements électriques). Par conséquent, l'appréciation de l'utilité d'une formation est tout d'abord celle qui en est faite par les stagiaires eux-mêmes, lorsqu'ils renseignent une fiche d'évaluation à l'issue de leurs stages, ensuite par le chef de service du fonctionnaire ayant suivi une formation qui sera à même de constater une amélio-

ration de son activité et une meilleure adaptation à son emploi. Il pourra faire le point avec lui sur cette évolution au cours de l'entretien annuel d'activité et en tenir compte dans la notation annuelle.

Il n'existe pas encore de suivi statistique des formations par individu, en l'absence de l'outil informatique requis. Toutefois, la mise en œuvre d'un nouveau progiciel de paye du personnel doit s'accompagner, cette année même, du développement d'un outil intégré de gestion des ressources humaines comportant un volet « formation » très attendu.

M. Paolo Santomauro (Italie) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Recrutement, appréciation et formation du personnel du Sénat de la République italienne* » :

Le personnel du Sénat de la République italienne est recruté exclusivement sur concours public national.

Ni concours internes ni aucune autre forme de sélection ne sont prévus. La publicité du concours est assurée à partir de la publication de l'avis au Journal Officiel de la République (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica*). Recrutés par les personnes concernées sous des formes différentes et habilités à travailler au Sénat au sein des Groupes parlementaires ou auprès des divers sénateurs, tous les autres personnels ne font pas partie des personnels de l'Administration; ils n'ont donc ni leur statut ni leur traitement économique.

Le personnel est réparti en cinq carrières :

- conseillers parlementaires: ils forment les cadres dirigeants des professions parlementaires, administratives et techniques ;
- sténographes parlementaires ;
- secrétaires parlementaires: ils appartiennent aussi à des professions diverses, tels les documentalistes, les administratifs, les techniciens ;
- secrétaires parlementaires des services: ils sont préposés pour la plupart à des fonctions de secrétariat ;
- huissiers parlementaires: ils sont chargés de la surveillance interne, de la représentation protocolaire, des services auxiliaires et de l'entretien technique des nombreux bâtiments, qui souvent se signalent par leur importance historique et artistique.

La carrière des Conseillers parlementaires inclut la fonction de Secrétaire Général, qui est le chef de l'Administration et il en répond au Président du Sénat. Le nombre et la répartition des personnels sont mis en évidence dans le tableau ci-joint.

Pour accéder à ces carrières, il est demandé :

- aux conseillers parlementaires, d'être titulaires d'un diplôme universitaire;

- aux sténographes, aux Secrétaires parlementaires et aux Secrétaires des services, d'être titulaires d'un baccalauréat ou autre diplôme de l'enseignement secondaire du 2^e degré (cinq ans d'études après le collège); en règle générale, pour les deux premières fonctions, ce titre est au moins complété par un diplôme universitaire du 1^{er} cycle;
- aux huissiers parlementaires, d'être titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire du 1^{er} degré (brevet du collège).

Le concours public s'articule autour de différentes épreuves d'examen: épreuves de sélection préliminaire, si le nombre des candidatures est important; épreuves écrites, orales, techniques et, éventuellement, épreuves pratiques.

Les procédures des concours sont réglementées par les dispositions de l'avis de concours ainsi que par un Règlement prévu à cet effet, lequel représente la source normative interne de toutes les étapes de la procédure des concours.

Le rapport d'emploi avec le Sénat de la République s'avère attractif pour des raisons qui ont trait au prestige et à l'importance de l'Institution, à la possibilité d'y exercer des activités d'un grand intérêt reconnu, à la stabilité du siège (la ville de Rome) et à un traitement économique satisfaisant. C'est la raison pour laquelle les candidatures et la participation aux concours sont toujours extrêmement nombreuses par rapport aux postes à couvrir, avec deux ordres de conséquences: un effort d'organisation important et onéreux, d'une part, mais un haut niveau qualitatif des personnes recrutées et qui ont réussi une forte sélection, d'autre part.

Les concours ont toutefois une durée considérable. Il est donc difficile de pouvoir faire face à un besoin en personnels dû à des exigences soudaines. Cet inconvénient peut se produire en dépit de toute programmation attentive des recrutements. Il n'est possible de recruter des personnels sous contrat à durée déterminée que dans des circonstances exceptionnelles.

L'Administration met donc une attention particulière à faire respecter, dans les concours, certains principes majeurs: la transparence des différentes étapes de la procédure; la publicité; l'impartialité et objectivité des jugements qu'assurent le haut niveau des jurys d'examen et des règles précises visant à protéger l'anonymat des candidats lors des épreuves écrites.

Les personnels recrutés sont soumis à une période probatoire d'un an et leur emploi n'est confirmé que s'ils ont obtenu une appréciation positive.

La progression juridique et économique des différentes carrières est régie par un système d'appréciation du travail: en effet, le passage à un échelon salarial supérieur et l'octroi d'augmentations salariales périodiques sont attribués aux personnels ayant obtenu une appréciation positive.

L'administration formule à cadence annuelle une appréciation des performances de ses personnels, en vue et de la progression de carrière et de l'attribution d'incitations économiques. Le système assure la plus grande transparence quant à l'objet et au résultat de l'appréciation, y compris par la publicité des jugements exprimés, bien que leur formulation soit globale et synthétique (ex. bon, suffisant). L'appréciation aux

fins de la carrière se base sur des aspects des prestations de travail qui diffèrent selon les carrières et les responsabilités des personnels. Par contre, l'appréciation aux fins des incitations économiques - qui sont fixées à la suite de négociations syndicales trisannuelles - est déterminée par les résultats obtenus par rapport à des objectifs attribués à chaque fonctionnaire du Sénat au début de l'année.

Le système vise aussi à favoriser un rapport de collaboration entre la personne appréciée et son supérieur appréciateur car il prévoit la possibilité par le fonctionnaire apprécié d'avancer des propositions et des remarques sur les initiatives ayant trait à la formation et à la formation permanente mises en oeuvre par l'Administration.

L'Administration établit des programmes de formation et de formation permanente du personnel avec pour objectif d'élever le niveau de la préparation professionnelle et culturelle des personnels, compte tenu de leurs carrière, des aptitudes et des capacités individuelles.

La typologie des cours peut concerner la participation à des activités à caractère périodique, généralement à cadence annuelle, mais elle peut concerner également la participation à des séminaires ou à d'autres activités à caractère discontinu et occasionnel tels que, par exemple, des colloques en matière d'adjudications et de fournitures à l'intention des personnels techniciens, des cours en matière de sécurité sur le travail ou des séminaires de formation permanente pour les personnels médicaux et para-médicaux. Les projets sur la formation sont mis en oeuvre après une appréciation attentive des coûts et de la qualité des offres venant des sociétés fournisseuses des services. À titre d'exception, des initiatives de formation et de formation permanente à caractère individuel ne rentrant pas dans des projets spécifiques peuvent être prévus. Une attention particulière est accordée à la formation des personnels nouvellement recrutés et ce en vue de faciliter leur insertion dans le contexte organisationnel du Sénat. Des rencontres séminariales entre conseillers parlementaires et professeurs d'université sont actuellement au programme sur des thèmes d'intérêt pour l'activité du Parlement. Des cours de langues étrangères - tenus par des professeurs locuteurs natifs - et des cours de perfectionnement sur l'usage des technologies informatiques modernes sont également prévus.

Il faut en tout cas observer que la formation permanente est entravée par la façon de travailler du Sénat qui ne s'articule pas en sessions avec des divisions sûres des temps de travail; c'est pourquoi il est nécessaire d'avoir à disposition le personnel sans solution de continuité pendant toute l'année.

L'administration organise également des programmes d'échanges d'expériences entre Conseillers parlementaires et administrateurs d'administrations étrangères, avec des visites mutuelles aux Parlements respectifs.

M. Aleksandar Novakoski (Macédoine) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Formation du personnel parlementaire : l'expérience de la République de Macédoine* » :

Les citoyens d'une société démocratique attendent de leur administration qu'elle soit compétente, professionnelle, politiquement neutre, responsable et inspirée par le souci du service. C'est là un défi pour l'Assemblée de la République de Macédoine, qui s'est engagée dans une démarche de modernisation de la gestion du personnel fondée sur les principes de confidentialité et d'anticipation, d'ouverture et de transparence, de responsabilité et d'efficacité.

Les personnels de l'Assemblée de la République de Macédoine ont le statut de fonctionnaires. Ils font partie de l'administration d'Etat, qui comprend les cadres supérieurs et les magistrats des collectivités territoriales autonomes ainsi que des autres institutions dont les compétences participent à l'exercice des missions de l'Etat.

La Loi sur les fonctionnaires, qui définit le statut, les droits, fonctions et responsabilités des fonctionnaires, leur emploi, leur carrière et leur système de rémunération, est en vigueur depuis 2000.

Les fonctionnaires, y compris ceux de l'Assemblée de la République de Macédoine, sont recrutés de manière ouverte et transparente, par appels publics à candidature suivis d'examens destinés à évaluer les qualifications et les connaissances des candidats. Il est fait exception à cette règle pour les secrétaires généraux et les secrétaires d'Etat, ainsi que pour la mobilité « horizontale » des fonctionnaires.

Les procédures de choix et de recrutement des fonctionnaires reposent sur deux principes : le principe à valeur constitutionnelle d'égal accès à l'emploi et le principe méritocratique — c'est-à-dire le choix sur la base des compétences. En outre, pour ce qui concerne l'emploi dans la fonction publique, le principe de représentation appropriée et égale des citoyens quelle que soit leur communauté trouve à s'appliquer à tous les niveaux fixés par la loi, sans qu'il soit néanmoins porté atteinte aux critères de professionnalisme et de compétence.

La Loi sur les fonctionnaires énumère six conditions obligatoires qui doivent être satisfaites par toute personne employée dans l'administration d'Etat : être citoyen de la République de Macédoine, être majeur, avoir les diplômes requis pour postuler à la catégorie dans laquelle on sera employé, avoir l'expérience professionnelle nécessaire, ne pas être interdit d'activité et être en bonne santé. Par ailleurs, des instructions internes définissent des critères d'emploi particuliers pour les fonctionnaires, selon les besoins spécifiques du poste. Elles se réfèrent principalement au type de formation requise, à la maîtrise de langues étrangères, aux compétences informatiques et autres qualifications additionnelles.

La Loi sur les fonctionnaires place sur un pied d'égalité les fonctionnaires de l'administration d'Etat et ceux d'autres institutions publiques, en leur accordant un statut de fonctionnaire et en créant, pour la première fois, les positions de secrétaire général et de secrétaire d'Etat.

Du point de vue du service du personnel, le secrétaire général de l'Assemblée a les droits et devoirs d'un fonctionnaire à la tête d'une institution de l'administration d'Etat. Il ou elle gère l'administration, organise et coordonne son travail et est responsable de son fonctionnement et de son organisation.

Le secrétaire général de l'Assemblée, conformément à la Loi sur les fonctionnaires, a promulgué de nouvelles instructions en avril 2003 visant à réorganiser l'administration, par le moyen desquelles le processus de réforme de l'administration parlementaire a été lancé et ont été confirmés les principes de professionnalisme, de neutralité politique et d'efficacité. La réforme organisationnelle de l'administration constitue une condition préalable à une efficacité et une rationalité dans le travail améliorées et, plus important encore, à une attitude professionnelle, créative et politiquement neutre des fonctionnaires vis-à-vis de leur travail.

Au même moment, des actions visant l'amélioration des conditions de travail de l'administration ont été entreprises, dans le cadre du processus global de réforme, comme l'informatisation, l'utilisation de l'Intranet et d'Internet, etc. Il est également dans les habitudes que les fonctionnaires participent à diverses actions de formation, des séminaires et des visites d'étude dans les parlements d'autres Etats.

La Loi sur les fonctionnaires crée l'Agence des fonctionnaires, institution indépendante dont la mission est de formuler, promouvoir et développer une politique de gestion des ressources humaines dans l'administration publique. L'agence peut coordonner des activités de formation professionnelle des fonctionnaires, ainsi que promouvoir leurs travaux. Au cours des trois dernières années, l'Agence a ainsi conduit des actions génériques de formation professionnelle pour les fonctionnaires de la République. Au cours de la période 2002-2004, 13 actions de formation et autres programmes ont été conduits, au bénéfice de 2 044 fonctionnaires.

La liste ci-dessous présente les formations les plus significatives, y compris au bénéfice des fonctionnaires de l'Assemblée de Macédoine.

1. « Formation administrative supérieure » : il s'agit d'un des programmes habituellement conduits par le CSA et le Gouvernement français, visant à contribuer à la réforme de l'administration publique en Macédoine à travers la mise en place d'une administration moderne, démocratique et européenne.

La formation administrative supérieure a bénéficié à 84 fonctionnaires au cours des trois dernières années, dont 10 issus de l'Assemblée de Macédoine. Le programme se compose d'une formation professionnelle de quatre mois à Skopje, avec 234 heures de cours données par des experts français, macédoniens et internationaux. Les conférences ont lieu deux fois par semaine et sont structurées thématiquement en quatre modules :

- i. Administration ;
- ii. Gestion de l'administration publique ;
- iii. Questions économiques et sociales ;
- iv. Union européenne et relations internationales.

Outre les conférences, des cours de langues français sont dispensés aux fonctionnaires participant au programme. La formation se poursuit avec un séjour d'un mois à l'Ecole nationale d'administration (ENA) à Paris. Cette visite d'étude à l'ENA permet aux participants de connaître le système politique et administratif français et constitue une excellente occasion pour un échange de vues sur des questions d'intérêt commun. Le fait que les deux tiers environ des fonctionnaires de la haute administration française soient des « énarques » — c'est-à-dire des diplômés de l'Ecole nationale d'administration — démontre la qualité et le rang de cet établissement de premier plan.

2. Le CSA, en coopération avec le gouvernement britannique et dans le cadre du projet du DFID de réforme de l'administration publique, a organisé des formations dans le cadre du « Programme de développement des compétences administratives des cadres moyens ». Trois cycles ont été organisés jusqu'à présent.

La formation est planifiée à l'avance, sur la base de 20 jours de travail sur 9 mois et est thématiquement structurée en six modules, à savoir :

- i. Gestion orientée résultats ;
- ii. Gestion orientée efficacité ;
- iii. Vous et votre équipe ;
- iv. Gestion orientée qualité ;
- v. Gestion orientée succès ;
- vi. Gestion orientée changements.

Le programme vise la formation des cadres de gestion au sein de l'administration publique, afin d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

3. Afin que la République de Macédoine respecte ses obligations de transposition de la législation européenne et puisse continuer sans interruption à intégrer les normes européennes dans sa législation nationale, le bureau TAIEX à Bruxelles, de juin à décembre 2004, a organisé 33 séminaires pour 165 participants, dont 95 % de fonctionnaires — y compris ceux de l'Assemblée de la République.

4. Dans le cadre de la coopération bilatérale entre l'Assemblée de la République de Macédoine et l'Assemblée nationale de la République française, de nombreuses visites de travail ont été organisées pour des fonctionnaires de l'Assemblée de Macédoine à l'Assemblée nationale à Paris. En juin 2004, un séminaire d'information sur les questions européennes a été organisé, destiné aux députés et fonctionnaires de l'Assemblée de Macédoine et animé par des députés français, ainsi que par des fonctionnaires de l'Assemblée nationale française.

Ayant à l'esprit les aspirations de la République de Macédoine à devenir membre de l'Union européenne, le gouvernement a adopté en mai 2000 une « Stratégie européenne de formation des fonctionnaires sur le processus d'accession de la République de Macédoine à l'Union européenne ». La stratégie définit les buts, les groupes-cibles (parmi lesquels le personnel de l'Assemblée), les domaines de la formation eu-

ropéenne, les méthodes, les sources de financement, la gestion et la coordination des activités de formation européenne ainsi que l'évaluation et le contrôle de ladite formation.

La mise en œuvre de la stratégie européenne de formation est assurée par des plans opérationnels de formation sur deux ans. Les activités prévues dans ces plans sont conformes aux besoins identifiés de formation des fonctionnaires macédoniens en matière européenne et aux priorités du processus d'intégration européenne. Le financement des plans est assuré par des crédits prélevés sur le budget de la République de Macédoine et par les donateurs étrangers. Un projet d'établissement d'un Centre permanent d'éducation européenne est actuellement en cours, dans le cadre du programme Tempus de la Commission européenne.

Mme Isabel Corte-Real (Portugal) a présenté la contribution suivante, intitulée « *Formation professionnelle à l'Assemblée de la République : genèse d'un nouveau cycle* » :

La formation professionnelle à l'Assemblée de la République a toujours mérité une attention spéciale de la part des organes compétents et de la Division de gestion des Ressources humaines de l'Assemblée.

En 2002, lorsque j'ai assumé les fonctions de Secrétaire générale, j'ai été confrontée à trois situations qui m'ont obligé à accorder une attention renouvelée à la formation des fonctionnaires parlementaires:

- Premièrement, j'ai pris conscience que la Division de la gestion des Ressources humaines était vraiment surchargée de routines et de questions de gestion quotidienne, ce qui laissait peu de temps pour la gestion de l'innovation, en particulier dans le domaine de la formation. Le programme de formation existant était plutôt un répertoire de demandes des différents secteurs et non pas le résultat d'une vision stratégique;
- Deuxièmement, j'ai été convaincue qu'un plan de formation joue un rôle fondamental dans le développement des ressources humaines, en particulier dans une situation de maîtrise des dépenses publiques. C'est-à-dire que, si les difficultés inhérentes à la politique de modération salariale augmentent (au Portugal, ces deux dernières années, il n'a presque pas eu d'augmentation de salaire à la fonction publique et au Parlement) les plus importants seront les instruments de gestion de ressources humaines qui permettent de développer les capacités et la motivation; tel est le cas de la formation professionnelle;
- Troisièmement, j'ai constaté que l'Assemblée au Portugal était en train de développer, dans le cadre de la coopération parlementaire, en particulier avec les pays lusophones, des grands efforts de formation professionnelle des hauts fonctionnaires des Parlements de langue portugaise. Toutefois, cette formation manquait de synergies des ressources utilisées pour mieux gérer les agendas de coopération et pour créer un réseau de fonctionnaires parlementaires, dans le-

quel l'information pouvait circuler rapidement, les bonnes pratiques pouvaient être diffusées et comparées et les points de vue pouvaient être échangés. En effet, tout au long de l'année, nous recevions à l'Assemblée de la République du Portugal plusieurs groupes de fonctionnaires parlementaires des Pays de langue portugaise, ce qui obligeait les services à faire des efforts permanents et répétés pour l'organisation et l'accueil des visiteurs. Cependant, il n'y avait pas de rencontres simultanées pour l'échange d'expériences entre les fonctionnaires des différentes nationalités. Par conséquent, ce domaine manquait d'une organisation moins casuistique et plus systématique.

Ces trois constats ont conduit à la création, en 2003, d'un Centre de Formation parlementaire et interparlementaire qui dépend directement du Secrétaire général. Le centre a pour but d'actualiser et de renforcer les capacités des fonctionnaires parlementaires, notamment dans les domaines de la qualité de la production législative, des technologies de l'information et de la communication, des affaires européennes, ainsi que dans la conception et la réalisation de programmes de formation spécifiques à la coopération parlementaire.

On a également voulu une formation parlementaire basée sur la complémentarité et la coordination avec les autres institutions de formation publiques et privées, en spécial avec l'Institut national d'Administration. L'Assemblée de la République est responsable des domaines de formation spécifique à l'institution parlementaire, tandis que les autres institutions s'occupent des domaines de formation de caractère généraliste, dont la finalité est de stimuler les capacités déjà installées et celles qu'il faut installer dans l'avenir, ainsi que d'éviter les redondances et le gaspillage de ressources.

L'Assemblée de la République a encouragé et coordonné sa propre capacité et l'offre formative disponible au marché dans le but de contribuer à renforcer la culture organisationnelle de l'Assemblée de la République, fondée sur les valeurs et la mission de service public, ainsi que soutenue par la qualité de ses agents qui sont attentifs aux besoins de tous les clients internes et externes et exigeants vis-à-vis de la qualité du service rendu. Par conséquent, les agents ont obtenu le prestige pour le Parlement et pour tous qui lui rendent service. Dans ce cadre, outre la création du Centre de Formation parlementaire et interparlementaire, on a établi un groupe de principes généraux qui oriente l'activité formative. Les principes sont les suivants:

- Pour l'encadrement légal, l'utilisation de la Loi-cadre sur la formation professionnelle de l'Administration publique, en tant que texte définitoire des règles et des principes qui orientent la formation professionnelle dans le secteur public. Ce texte a été interprété et appliqué conformément à l'autonomie et le positionnement institutionnels de l'Assemblée de la République et à ses besoins spécifiques;
- La reconnaissance de la formation professionnelle comme un droit et un devoir de tous les fonctionnaires parlementaires, ainsi qu'un instrument indispensable à la valorisation professionnelle et personnelle et un instrument de promotion de la qualité des services rendus;

- L'encouragement de la formation initiale de tous les fonctionnaires, ainsi que de leur formation continue visant le perfectionnement des compétences et des potentialités et la promotion du développement adéquat de la carrière professionnelle;
- L'application d'un programme annuel de formation qui a été élaboré après la définition adéquate des besoins et des priorités de développement individuel et sa contribution pour améliorer la performance globale de l'organisation;
- La reconnaissance de l'intérêt de conjuguer la formation ordinaire, valable pour tous les fonctionnaires parlementaires, avec la formation spécifique adaptée aux différents groupes professionnels et aux différentes carrières;
- La promotion du développement et de la reconnaissance de la capacité formative, qui devra satisfaire toutes les besoins dans les domaines de la formation spécifique à l'institution parlementaire, en la conjuguant avec l'offre disponible au marché dans les domaines de formation de caractère généraliste;
- L'acceptation de la complémentarité entre les formateurs internes et externes en raison des respectifs besoins et capacités et la reconnaissance du droit de recevoir une rémunération selon le barème établi pour le travail accompli en tant que formateur;
- L'acceptation de l'exigence et de la responsabilité de tous les agents de la formation en tant que facteurs indispensables à la qualité du processus formatif et, par conséquent, la reconnaissance du rôle que l'évaluation joue dans la définition de la qualité de la formation, de l'acquisition de connaissances et de compétences, ainsi que des résultats de la formation;
- La responsabilisation des directeurs et des dirigeants dans la définition des besoins et des priorités de formation, dans la sélection judicieuse et équitable des candidats à la formation et dans l'évaluation de l'efficacité de la formation;
- La reconnaissance et la valorisation de la formation en tant qu'un instrument de promotion de l'égalité de chances;
- La valorisation du rôle que la formation joue dans la dynamisation de la coopération parlementaire.

En tenant compte des principes d'orientation susmentionnés, un programme de formation a été élaboré dont j'aimerais souligner les cinq domaines suivants:

- Le domaine de la qualité de la législation, dans le but général de sensibiliser les fonctionnaires parlementaires à l'amélioration de la qualité de la législation, ainsi que de leur offrir de la formation sur les instruments et les techniques adéquats. Dans ce cadre, on prévoit la réalisation de quelques colloques et séminaires avec la participation de députés, d'académiques et de fonctionnaires.
- La formation en Affaires européennes visant promouvoir la réflexion sur les meilleures pratiques parlementaires pour le suivi des affaires européennes, dans une perspective comparée.

- De même, on essaie de pourvoir tous les fonctionnaires parlementaires qui travaillent aux commissions — et pas seulement à ceux qui sont à la commission des Affaires européennes — des connaissances nécessaires sur la participation parlementaire au processus de construction de l'Union européenne.
- La divulgation de bases de données internes, de l'Intranet et de l'Internet de l'Assemblée de la République, ainsi que la divulgation des produits et des services que l'Assemblée offre aux députés, aux groupes parlementaires et aux fonctionnaires dans le secteur des nouvelles technologies de l'information. Ce souci résulte de la conviction que le réseau informatique n'est pas encore totalement utilisé à cause du manque de connaissances de tous ses domaines. D'ailleurs, cette situation est normale et fréquente dans le domaine des technologies de l'information et elle n'est pas exclusive du Parlement portugais. Toutefois, on fait des efforts systématiques de formation et d'information adressées à tous les utilisateurs.
- La formation des dirigeants est un autre souci. Une fois que les dirigeants de l'Assemblée de la République sont extrêmement engagés à l'agenda parlementaire et politique de l'Assemblée, nous avons opté pour l'organisation d'un cycle de dix colloques qui auront lieu tout au long de l'année. Chaque session ne dure plus que trois heures;
- Finalement, il faut mentionner qu'en 2004 on a lancé un système d'évaluation de la performance des fonctionnaires de l'Assemblée de la République. Ce nouveau système a pour but le développement des compétences des fonctionnaires et, donc, il est basé sur un plan de développement personnel accordé entre l'évaluateur et l'évalué, tous les ans. Le lancement du nouveau système nous a obligé à préparer un programme de formation intensif pour tous les niveaux — les directeurs, les chefs de division, tous les évaluateurs et les évalués — ce programme a déjà été réalisé.

Parmi les activités de coopération parlementaire, j'aimerais mettre l'accent sur la réalisation annuelle d'un cours de formation interparlementaire adressé aux hauts fonctionnaires de tous les Parlements de langue portugaise, dont la première édition a eu lieu en 2004. Ce programme permet de:

- Rationaliser les efforts de formation de l'Assemblée de la République, relativement aux stagiaires de chaque pays, et organiser, en même temps, et donc avec moins d'efforts, les actions de formation qui se réalisent de façon *ad-hoc* et plus casuistique tout au long de l'année;
- Conjuguer la formation théorique avec la formation sur le tas. Ainsi, le cours comprend des actions de formation dans une salle toute la matinée et la formation sur le tas durant l'après midi, dans les différents services et conformément aux domaines de compétence que chaque stagiaire doit développer;
- Réunir des différentes expériences et perspectives, à cause de la participation de politiciens, d'académiques, de techniciens et de fonctionnaires administratifs. Au niveau des stagiaires, la participation simultanée des fonctionnaires des différentes nationalités oblige à un échange d'expériences et permet de créer un

réseau, dans lequel l'information, l'échange d'expériences et les meilleures pratiques parlementaires peuvent être divulgués facilement.

Ce cours est en harmonie avec les activités de coopération qui se développent avec les parlements de langue portugaise, ce qui a une expression unique dans les organes de coopération interparlementaire qui réalisent des activités et des programmes de coopération: l'Association des secrétaires généraux des parlements de langue portugaise, actuellement présidé par S. Tomé et Príncipe, le Forum des parlements de langue portugaise, et l'Assemblée interparlementaire des parlements de langue portugaise, qui on a décidé de créer après la dernière réunion du Forum qui a eu lieu à Brasilia.

En bref, celle-ci est l'expérience de l'Assemblée de la République dans le domaine de la formation professionnelle. Il s'agit d'une expérience créée dans la logique de l'investissement dans les ressources humaines et du développement des compétences du personnel.

D'autre côté, nous cherchons à reconnaître que la formation professionnelle est l'instrument, le plus puissant et le plus pacifique, de l'approximation entre les peuples et les nations. Le Portugal a le double souci d'accompagner l'exigeante intégration dans l'Union européenne et, en même temps, d'avoir une vision de consolidation de la compréhension entre les peuples de langue portugaise dans l'Europe, l'Amérique, l'Afrique et l'Asie.

M. Petr Tkachenko (Fédération de Russie) a présenté la contribution suivante :

Au cours des années récentes, la réforme de la fonction publique de la Fédération de Russie est devenue l'un des axes prioritaires des réformes en profondeur entreprises par le Président de la Russie. L'époque moderne de la constitution de l'État et de la formation d'une société civile en Russie est étroitement liée aux questions de l'amélioration de l'organisation et du soutien juridique aux institutions du service public, tant aux niveaux fédéral que régional.

Au cours des dix années qui ont suivi l'adoption de la Constitution de la Fédération de Russie, la fonction publique a été régie par la Loi fédérale sur les principes fondamentaux de la fonction publique. Plusieurs dizaines de lois portant sur ses divers aspects ont ensuite été adoptées sur le fondement du texte susmentionné.

Mais l'intégrité et l'unité de la fonction publique ne pouvaient pas être garanties à ce stade. Aucune approche systémique n'existait dans la préparation des personnels d'encadrement, dans la formation et le « recyclage » du personnel parlementaire. Entre-temps, les réformes mises en œuvre dans le pays exigeaient un changement radical dans ce domaine.

Avec l'adoption de deux lois fédérales — l'une sur la fonction publique et l'autre sur la fonction publique d'État —, les fondements d'un pan entier de législation sur la fonction publique ont été posés et les principes et orientations de la gestion de la fonction publique établis. Une approche unique des relations entre la fonction publi-

que d'État et les autres types de fonction publique — magistrats et militaires — a également été retenue et, à leur tour, pour ce qui concerne leurs propres relations avec la fonction publique territoriale.

La principale innovation introduite par les lois ci-dessus tient à ce que le droit du travail ne s'applique aux fonctionnaires que dans les hypothèses où les relations avec l'employeur ne sont pas régies par la législation fédérale sur la fonction publique et la fonction publique d'État. C'est ainsi qu'est née au sein de la Fédération de Russie une nouvelle branche du droit, celle du droit applicable aux fonctionnaires, magistrats et militaires en matière de relations de travail, distincte de la sphère du droit commun du travail.

L'introduction de grades en lieu et place d'une catégorisation par qualification, pour ce qui concerne les fonctionnaires d'État, constitue une autre innovation d'importance. De cette manière, il est possible de constituer une classification hiérarchisée incorporant les diplômes, les rangs diplomatiques, les titres militaires et autres, ce qui rend possible le passage d'un type d'activité à un autre et la constitution d'un socle commun de règles au sein de la fonction publique.

La législation sur le service public fixe également de nouvelles exigences quant à la sélection des fonctionnaires, leur formation et l'actualisation des qualifications.

Les services administratifs du Conseil de la Fédération veillent constamment à l'organisation de formations pour les fonctionnaires parlementaires, y compris les collaborateurs des élus au Conseil, dans des domaines variés comme la formation des cadres, le « recyclage » et l'actualisation des qualifications.

La formation professionnelle et l'éducation des personnels des services administratifs du Conseil de la Fédération sont principalement pris en charge par les institutions d'enseignement suivantes : l'Académie russe de la fonction publique, sous l'autorité du Président de la Fédération de Russie, l'Académie des Finances et l'Académie d'économie nationale, sous l'autorité du Gouvernement de la Fédération, l'Académie diplomatique du ministère de affaires étrangères, l'École des hautes études économiques et l'Université de gestion d'État.

Les procédures de formation et de recyclage des fonctionnaires parlementaires s'organisent autour des programmes suivants :

- Programme de formation du premier cycle universitaire ;
- Programme de formation du deuxième cycle universitaire ;
- Programme de recyclage professionnel ;
- Programme d'actualisation des compétences dans des domaines variés ;
- Programme de formation pratique à l'étranger.

L'année dernière, 320 fonctionnaires parlementaires des services administratifs du Conseil de la Fédération, soit plus d'un tiers du personnel, a bénéficié de recyclages de natures et de formes variées.

Conformément au Plan de coopération interparlementaire du Conseil de la Fédération, 10 fonctionnaires des services administratifs du Conseil ont bénéficié d'une formation pratique à l'extérieur, avec l'envoi de deux personnes en Italie, 4 au Canada et 4 à l'Université du Conseil de l'Europe (Belgique).

Pour la première fois, les fonctionnaires parlementaires des services administratifs du Conseil de la Fédération ayant des responsabilités de direction ont bénéficié d'un programme spécifique de l'Académie russe de la fonction publique. Tous ont passé des tests psychologiques afin d'identifier leurs qualités personnelles et professionnelles.

Afin d'attirer de jeunes cadres dans la fonction publique, une formation pratique auprès des services administratifs du Conseil a été organisée pour les élèves des établissements d'enseignement supérieur de Moscou. En 2004, ce sont environ trois cents personnes qui ont ainsi profité de cette formation pratique auprès des services du Conseil.

Le processus de formation et de recyclage des cadres est un processus continu. C'est la raison pour laquelle les programmes de formation sont constamment présentés en détail, augmentés et adaptés aux besoins modernes.

Tous les nouveaux fonctionnaires recrutés par les services administratifs du Conseil doivent suivre une série de séminaires sur les principes fondamentaux du droit de la fonction publique en Russie. En lien avec l'adoption de la nouvelle législation sur la fonction publique, un cycle de formation approfondie a été spécialement organisé.

De surcroît, une formation aux méthodes modernes de gestion du personnel et d'organisation de la fonction publique au Parlement a été mise en place pour les fonctionnaires occupant des responsabilités de direction au sein des services administratifs du Conseil.

Dans un domaine aussi complexe et important que celui de la formation de cadres hautement qualifiés pour les services parlementaires, nous faisons largement appel à l'expérience parlementaire étrangère et sommes reconnaissants à nos collègues qui, généreusement, la partagent et les remercions tous pour leur coopération et l'assistance qu'ils nous offrent.

M. N. C. Joshi (Inde) a indiqué que l'art. 98 de la Constitution indienne permet aux Chambres de disposer de leur propre personnel, afin de garantir leur indépendance. Les procédures de recrutement de la Chambre haute, le *Rajya Sabha*, et de la Chambre basse, le *Lok Sabha*, sont distinctes.

Les fonctionnaires de la Chambre haute sont recrutés par un examen écrit, avant qu'un test d'aptitude ne soit organisé. Des qualifications minimales sont requises, qui sont en général plus élevées qu'il n'est exigé dans le reste de l'administration publique.

Des programmes de formation volontaire sont organisés par les services, qui sont en contact régulier avec des instituts de formation publics ou para-publics. Les objectifs de ces programmes sont d'améliorer les compétences techniques, de mieux com-

prendre les exigences de l'emploi, d'adopter une démarche axée sur l'atteinte d'objectifs, etc.

Ces programmes comprennent trois composantes :

- les programmes de formation internes sont organisés pour les emplois les moins qualifiés, dès la prise de poste. Il s'agit souvent de sensibilisation aux questions de pratique et de procédure parlementaires ;
- les programmes externes, plutôt destinés aux cadres supérieurs de l'administration et visant à accroître les compétences de gestion ;
- les stages à l'étranger.

Des séminaires « sur mesure » sont parfois organisés. Ce fut notamment le cas de programmes portant sur la rédaction de textes législatifs à la Nouvelle-Orléans (Louisiane). Inversement, il n'est pas rare que des fonctionnaires de parlements étrangers viennent en Inde compléter leur formation dans des domaines particuliers.

M. Christoph Lanz (Suisse) a rappelé que l'accueil, l'intégration et la formation des nouveaux fonctionnaires constituait une responsabilité importante de l'encadrement.

Pendant les deux ou trois mois qui suivent le recrutement, des programmes individualisés sont organisés pour les nouveaux fonctionnaires. Ceux-ci sont « parrainés » par des fonctionnaires plus anciens et bénéficient notamment, tous les ans, d'une présentation générale des services parlementaires.

En matière de formation continue, l'accent est mis sur l'informatique, ainsi que sur des séminaires de droit et procédure parlementaires. Les cadres bénéficient de formations particulières en gestion. Les services du Parlement financent également de formations extérieures, par exemple à l'Université.

Au cours des dernières années, l'administration a pris conscience de l'importance d'organiser également des stages à l'extérieur (Tribunal fédéral, autres institutions parlementaires comme le Sénat belge ou le *Bundesrat* allemand) ainsi que d'une rotation interne minimale des fonctionnaires. Il s'agit là d'une question majeure pour tous les parlements.

Mme Stavroula Vassilouni (Grèce) a tout d'abord indiqué que le personnel du Parlement grec est un personnel permanent à hauteur d'environ 90 % des effectifs et un personnel temporaire pour le reste, soit 10 % — il s'agit de personnels détachés, issus du secteur public ou privé et en quelque sorte « prêtés » à un élu, au Président ou au secrétaire général.

Pour ce qui concerne le seul personnel permanent, environ 70 % sont régis par le statut des fonctionnaires parlementaires, sont recrutés par concours et ne peuvent faire carrière à l'extérieur du Parlement ; les 20 % restants sont également des fonctionnaires, mais sous contrat privé : ils ne seront pas exclusivement employés par le Parlement au cours de leur carrière, pourront travailler dans le secteur privé (comme consultants dans des cabinets juridiques) ou public (comme universitaires) et peuvent ainsi apporter une expertise spécifique au Parlement.

Seuls les fonctionnaires parlementaires publics bénéficient de la politique de formation ; les titulaires d'un contrat de droit privé ne peuvent être promus et devenir cadres supérieurs.

Un Conseil est chargé de l'évaluation des qualifications et de compétences des fonctionnaires susceptibles d'être nommés à une fonction de responsabilité. Il s'agit de fonctionnaires de catégorie A (diplôme universitaire) et qui ont déjà participé avec succès à un programme spécifique de formation en gestion, organisé par le parlement lui-même.

M. Arie Hahn (Israël) a indiqué qu'à la Knesset, la plupart des postes sont pourvus par appel à candidatures. Font exception à ce principe les postes de confiance, les postes de chef de secrétariat de la Commission du contrôle d'Etat, de la Commission des finances et de la Commission des affaires étrangères et de la défense, les postes inférieurs à un grade donné — qui sont pourvus en faisant appel à des agences de recrutement — et les services techniques — qui sont externalisés.

Les appels à candidatures sont organisés pour des emplois permanents ou pour des emplois contractuels à durée limitée. Les candidats doivent passer un examen préparé par la *Civil Service Commission*, en sus des examens spéciaux susceptibles d'être organisés par les services compétents de la Knesset. On effectue toujours d'abord un appel à candidatures interne, pour les fonctionnaires de la Knesset même. Si l'on ne trouve aucun candidat satisfaisant en interne, l'appel est ouvert à l'extérieur. Les offres sont publiées dans les médias et sur Internet. Les candidats retenus à l'issue de la procédure de sélection ont une période probatoire, qui peut atteindre un an.

Les appels à candidatures précisent le niveau de formation et de qualification requis. Aucune formation spécifique, au-delà de l'apprentissage sur le tas, n'est organisée pour les personnes nouvellement recrutées. En revanche, il y a plusieurs possibilités pour bénéficier d'une formation complémentaire et professionnelle. Les fonctionnaires sont encouragés à participer à de telles formations et même à passer des diplômes universitaires. L'élévation du niveau est un processus constant et les secrétaires sont toujours plus nombreuses à avoir un diplôme de premier cycle universitaire.

Les fonctionnaires sont évalués annuellement, selon un système mis en place depuis 3 ans. Les chefs de service ou de division évaluent les fonctionnaires sous leur autorité. Cette évaluation est communiquée au fonctionnaire, avant d'être soumise au service des ressources humaines.

Du fait des contraintes budgétaires, une réduction des effectifs est actuellement opérée. Un conseil en organisation prépare des rapports sur les différents services et divisions de la Knesset. Ce processus inclut la réduction du nombre des commissions permanentes, la suppression de certaines unités et la diminution de l'effectif des autres. Il y a deux ans, les fonctionnaires ont été encouragés à partir à la retraite avant l'âge légal.

Près de 420 personnes sont aujourd'hui employées à la Knesset, non compris les 164 personnes en charge de la sécurité et les 200 collaborateurs qui travaillent directement avec les parlementaires et sont payés par la Knesset — soit 784 personnes au total.

Parmi ces 420 personnes, 42 % travaillent à la Knesset depuis moins de cinq ans, 19 % entre cinq et dix ans, 13 % entre dix et quinze ans, 11 % entre quinze et vingt ans, 5 % entre vingt et vingt-cinq ans et 10 % depuis plus de vingt-cinq ans.

L'âge moyen à la Knesset est de 41 ans. Le Centre d'information et de recherche a la moyenne d'âge la plus faible (34,5 ans) — ceci s'explique par le fait que la plupart des personnes qui y travaillent sont des étudiants de maîtrise/DEA et des doctorants, recrutés sur des contrats de trois ans ; la moyenne la plus élevée (50 ans) se trouve au service des archives.

M. Alain Delcamp (France) s'est déclaré impressionné par les efforts entrepris en Australie en matière de formation et notamment par son caractère participatif. Il a souhaité savoir quels étaient les principes du recrutement en Australie et la durée du stage de formation initial.

Par ailleurs, il a noté l'importance particulière qui semble accordée en Australie aux relations avec les Universités. Il a souhaité savoir quel était le degré de connaissance qu'ont les universitaires du droit et de la pratique parlementaires et la place qu'ils y accordent dans leur enseignement.

Par ailleurs, Mme Isabel Corte-Real ayant mentionné la qualité de la législation comme un des objectifs des programmes de formation, il a souhaité savoir s'il s'agissait là d'une assistance à l'écriture de cette législation ou d'une réflexion plus large sur la forme que celle-ci doit adopter.

M. Anders Forsberg (Suède) a estimé que l'un des grands défis auxquels sont aujourd'hui confrontés les parlements est celui de leur capacité, face à tant de professions et de métiers différents, à mettre en place une plate-forme de savoirs communs, qui soit disponible pour tous.

M. George Cubie (Royaume Uni) a indiqué que, depuis 1978, une loi aligne la fonction publique parlementaire sur la fonction publique d'Etat. Il y a aujourd'hui environ 1 700 fonctionnaires parlementaires à la Chambre des communes, d'une parfaite neutralité et dont la carrière ne dépend pas de l'évolution politique au sein de la Chambre.

Les parlements diffèrent d'autres institutions, du fait de la proximité des fonctionnaires avec les décideurs politiques et des tâches qui sont les leurs.

Il y a dix ans, le débat au sein de l'ASGP se concentrait sur la formation continue. Les thèmes ont bien évolué depuis et la nécessité s'est fait jour, au sein des parlements, de développer les compétences en matière de gestion des ressources humaines.

Il a estimé extrêmement difficile de convaincre les fonctionnaires que la procédure d'évaluation annuelle était totalement transparente et équitable.

Mme Keorapetse Boepetswe (Botswana) a souhaité savoir si la rotation du personnel s'opérait sur une base volontaire ou relevait d'une décision de la seule administration. Par ailleurs, la question des tests psychologiques ayant été évoquée, elle s'est interrogée sur l'attitude à adopter s'il venait à être démontré que des fonctionnaires étaient inaptes au contact et aux relations avec leurs collègues.

Mme Clarissa Surtees a estimé que le débat avait permis de mettre en évidence un certain nombre d'éléments et de problématiques communs entre les parlements.

En réponse à la question de M. Alain Delcamp sur les procédures de recrutement en Australie, elle a indiqué que ces procédures différaient naturellement selon la nature des postes à pourvoir. Il est demandé aux candidats qu'ils aient des compétences de base, soient flexibles et prêts à acquérir d'éventuels compléments de formation — dans la perspective des emplois variés qu'ils seront conduits à occuper dans le cours de leur carrière.

En réponse aux observations de M. Anders Forsberg sur la nécessité de dégager une plate-forme de connaissances de base pour tous les fonctionnaires parlementaires, Mme Clarissa Surtees a indiqué qu'on essayait, au Parlement australien, de donner une information générale sur le fonctionnement de l'institution, mais que les programmes doivent être ciblés de manière individualisée. Ces cours sont dispensés faits au sein du Parlement ou à l'extérieur, par des institutions universitaires ou des prestataires spécialisés.

M. Wayne Tunnecliffe, répondant à une question posée par M. Alain Delcamp, a indiqué que les formations universitaires se limitaient à des séminaires sur le cadre juridique général : les grands types de régimes, le Gouvernement et la Constitution, la composition du Parlement, etc. Pour le reste, les cours sont assurés par des fonctionnaires parlementaires.

Les participants ont semblé apprécier ce cours, mais il est encore en phase d'évaluation. Des modifications seront vraisemblablement opérées, dans le respect d'un cadre qui apparaît satisfaisant.

Mme Isabel Corte-Real (Portugal) a indiqué que la qualité de la législation était appréhendée du point de vue de sa clarté et de sa lisibilité. L'ambition est seulement d'aider les fonctionnaires, qui assistent les parlementaires, à se préparer au mieux à cette tâche : rédiger la loi. Un groupe de travail avait été mis en place à ce propos sous la législature précédente, comprenant des représentants des quatre groupes politiques et le secrétaire général, sous la présidence du Premier vice-président de la Chambre ; il a interrompu ses activités depuis les dernières élections.

Il s'agit là d'une question très importante, car les parlements n'envisagent souvent la loi que du point de vue de sa légalité formelle — respect de la Constitution, codification — et délaissent le problème, pourtant essentiel, de son impact.

M. Ian Harris, Président, a suggéré la création d'un groupe de travail, qui pourrait dresser une liste de bonnes pratiques en matière de formation, à destination des parlements qui se mettent en place et se préoccupent de cette question.

LA SEANCE A ETE LEVEE A 12H30.

SIXIEME SEANCE

Jeudi 7 avril 2005, 15h00

Présidence de M. Ian Harris, Président

1. PRESENTATION PAR M. SAMUEL NDINDIRI (KENYA) de l'organisation de la session de Nairobi (printemps 2006)

M. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya) a rappelé que le Kenya est un pays d'Afrique de l'est, avec la Somalie à l'est, l'Ethiopie et le Soudan au nord, l'Uganda à l'ouest et la Tanzanie au sud.

Le Kenya s'honore de pouvoir accueillir, en mai de l'année prochaine, la 114^e Conférence de l'Union interparlementaire — du fait de la saison des pluies en mars-avril.

Un Comité de pilotage a été mis en place, organe décisionnel dirigé par l'Assemblée nationale, aidé par un Comité d'organisation, en charge des aspects matériels. Ce dernier est notamment en charge de l'hébergement, des transports, de la communication, du protocole, de la traduction et de la sécurité.

La Conférence se tiendra au KICC, le *Kenyata International Conference Center* : c'est un bâtiment construit dans les années soixante-dix, très bien adapté à l'organisation de grandes manifestations. Il se trouve à proximité immédiate du Parlement kenyan, de la Cour suprême et du siège du Gouvernement, au cœur de Nairobi.

Seize hôtels ont été identifiés pour accueillir les délégations, de trois à cinq étoiles et de 50 à 150 USD par chambre. Le transfert sera assuré depuis les hôtels, jusqu'au KICC.

Des dispositions protocolaires seront prises à l'aéroport et les démarches de délivrance de visa seront facilitées. Toutes les facilités habituelles — accès Internet, bureau de poste, services bancaires — seront également disponibles.

M. Ian Harris, Président, a indiqué que les dates de réunion de l'ASGP à Nairobi seront arrêtées après négociation avec l'Union interparlementaire, si possible du lundi après-midi au vendredi matin.

2. COMMUNICATION DE M. SAMUEL NDINDIRI (KENYA) **« La scène parlementaire au Kenya »**

M. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya) a présenté la communication suivante, intitulée « *La scène parlementaire au Kenya* »

INTRODUCTION

L'activité législative du Parlement kenyan a commencé il y a quelque 90 ans, immédiatement après la mise en place du protectorat d'Afrique de l'Est. A l'origine, cette activité revenait entièrement au Royaume Uni, puissance coloniale. Cette législation prenait la forme d'ordonnances royales, communément appelées Ordonnances-en-Conseil. Elles étaient mises en œuvre, pendant la période 1885-1890, par un Commissaire, en complément de ses fonctions de Représentant de Sa Majesté et de Consul général du sultanat de Zanzibar, sur la côte de l'océan indien.

Le premier Commissaire et Consul général du protectorat d'Afrique de l'Est a été nommé en 1900 et est resté en fonctions jusqu'en 1904. En 1902, la majorité des colons britanniques, qui s'étaient lancés dans des activités agricoles, a fondé une Association peu structurée, l'Association colonialiste, sur le registre « politique et convivialité » (*political-cum-welfare group*). Cette association (qui n'était pas en théorie un parti politique) a permis, demandant à pouvoir bénéficier des anciennes libertés reconnues à tous les citoyens britanniques (par exemple, pas d'impôt sans droit d'avoir des représentants), de dessiner les linéaments de la future vie politique kenyane.

En avril 1905, l'administration du protectorat d'Afrique de l'Est a été transférée du ministère des Affaires étrangères (*Foreign Office*) au ministère des Affaires coloniales (*Colonial Office*). Au cours de l'année 1905, l'Association coloniale remit une pétition au secrétaire d'Etat aux colonies, exigeant une représentation dans l'administration kenyane. Un Conseil exécutif, présidé par le gouverneur, fut par conséquent mis en place, pour assister ce dernier dans ses tâches d'administration du Kenya. Il fut également décidé de mettre en place un Conseil législatif. La première séance du Conseil législatif dont on ait trace se tint le 17 août 1907.

Le Conseil législatif, ne comprenant qu'une représentation locale très étroite, a perduré jusqu'en 1962, date à laquelle le Sénat et l'Assemblée nationale lui ont succédé.

Le système parlementaire bicaméral et le cadre gouvernemental en vigueur au moment de l'indépendance, en 1963, a perduré jusqu'en 1964. A la suite de négociations étroites entre les partis gouvernementaux et ceux de l'opposition, les partis représentés à la Chambre ont fusionné au sein de l'Union nationale kenyane (*Kenya*

African National Union, KANU), dirigée au Mzee Jomo Kenyatta ; celle-ci est devenue effective le 12 décembre 1964, avec l'autodissolution de l'opposition, l'Union démocratique kenyane (*Kenya African Democratic Union*, KADU) et le Parti des peuples africains (*African Peoples Party*, APP). La fusion a ainsi débouché *de facto*, de manière imprévue, sur un système de parti unique. Le pays est également devenu une République.

Le premier vice-président, M. Jaragomi Oginga Odinga, démissionna le 14 avril 1966 et créa immédiatement un parti d'opposition, l'Union des peuples kenyans (KPU), ce qui réintroduisit un système multipartite.

A la fin de 1966, à la suite de larges débats publics et au sein du Parlement débouchant sur des modifications de la Constitution, la Chambre haute (le Sénat) et la Chambre basse (la Chambre des Représentants) furent fusionnées en une Chambre unique, l'Assemblée nationale. Les 41 sénateurs furent intégrés par la création d'un siège supplémentaire pour chacun des 41 districts administratifs dont ils assuraient auparavant la représentation au Sénat. Depuis cette date, le cœur du pouvoir législatif kenyan est l'Assemblée nationale, une Chambre unique.

La République du Kenya devint de nouveau *de facto* un Etat doté d'un parti unique entre 1969 et juin 1982 lorsque, par l'intermédiaire d'une modification constitutionnelle, elle le devint *de jure*. Le pays est redevenu un Etat multipartite en novembre 1991, après de fortes pressions sur le Gouvernement de la part des forces politiques et sociales.

La durée maximale du mandat de l'Assemblée nationale est de cinq ans à compter de la première séance tenue après une élection générale. Elle peut décider son autodissolution par un vote de défiance contre le Gouvernement, ce qui impose la tenue des élections présidentielle et législatives dans les 90 jours.

Le pouvoir exécutif appartient au Président, au vice-président et au cabinet. Le Président désigne à la fois le vice-président et le cabinet. Le candidat à la présidence doit être un membre élu de l'Assemblée et être âgé d'au moins 35 ans. Si le Président meurt ou qu'une vacance intervient dans l'exercice de cette fonction, le vice-président devient président par intérim, l'élection du nouveau Président devant intervenir dans les 90 jours.

L'Assemblée nationale compte 210 membres élus et 12 nommés par le Président, afin de représenter divers intérêts. Ses deux membres *ex officio* sont le Président et l'*Attorney General*, fonctionnaire et principal conseiller juridique du Gouvernement désigné par le Président. Peut être élu député un citoyen kenyan de plus de 21 ans, inscrit sur les listes électorales.

Le premier Parlement du Kenya indépendant (1963-1969) a été dissous en novembre 1969 et une élection générale pour le second s'est tenue le 6 janvier 1970. Ce fut également la première élection générale depuis l'indépendance, dans le contexte de l'interdiction par le Gouvernement, en août 1969, de l'unique parti d'opposition, l'Union du peuple kenyan (*Kenya People's Union*, KPU).

Les deuxièmes élections générales intervinrent en octobre 1974, à la suite de la dissolution du second Parlement. Au cours de la troisième législature, le premier prési-

dent et président fondateur Mzee Jomo Kenyatta décéda en août 1978. M. Daniel Toroitich Arap Moi, vice-président à ses côtés depuis de longues années, succéda à Mzee Kenyatta, devenant ainsi le deuxième président de la République du Kenya.

Les membres de la neuvième législature ont été élus en décembre 2002. L'enseignement de cette élection a été que le KANU, au pouvoir depuis 1963, a été battu. Le parti actuellement au pouvoir est la Coalition arc-en-ciel (*National Rainbow Coalition*), qui est une alliance de 14 formations politiques. Le Président, le troisième depuis l'indépendance, est M. Mwai Kibaki. Le parti anciennement au pouvoir, le KANU, constitue désormais l'opposition. Il y a également quatre autres petits partis d'opposition.

L'actuel Parlement kenyan est le neuvième depuis l'indépendance. Le nombre de ses membres a progressivement augmenté, passant de 158 au moment de l'indépendance à 224 à l'heure actuelle.

LA COMMISSION DES SERVICES PARLEMENTAIRES

La mise en place d'une Commission du service parlementaire (*Parliamentary Service Commission, PSC*) pendant la 8^e Législature (1998-2002) constitue le point d'aboutissement d'efforts remontant à la 2^e Législature (1970-1974), visant à mettre en place un système de gestion qui permettrait au Parlement de jouer au mieux ses rôles centraux de contrôle, de représentation et d'institution légiférante dans un environnement en évolution rapide. La PSC a été créée par la Loi constitutionnelle n° 3 (*Constitution of Kenya (Amendment) Act, Act n° 3*) de 1999. La Commission comprend dix membres, dont trois le sont du fait de leurs fonctions au sein du Parlement — le Président, le Vice-Président et chef de la majorité parlementaire et le chef de l'opposition officielle). Les sept autres, simples députés, émanent pour quatre d'entre eux du ou des partis de la majorité et pour trois d'entre eux du ou des formations de l'opposition. Le secrétaire général de l'Assemblée nationale en est le secrétaire.

En conséquence de la mise en place de la Commission du service parlementaire, le Parlement a adopté un Programme d'action stratégique pour la période 2000-2012, afin d'encadrer les futurs programmes de développement de l'institution dans les domaines fondamentaux comme ceux des infrastructures, des mécanismes opérationnels, des ressources humaines, du soutien logistique, de l'équipement, du soutien aux parlementaires et des services y afférent. C'est dans ce document que figurent les principes et la politique suivie en matière de recrutement, d'emploi, de formation et d'évaluation du personnel. Dans son effort pour améliorer les conditions et l'environnement de travail et le bien-être du personnel, la PSC a décidé — dans le cadre du programme d'action stratégique — d'élargir l'offre en matière :

- de formation générale et spécifique pour tout le personnel ;
- d'installation appropriée des bureaux ;
- de support logistique additionnel (transport) ;
- d'installations de télécommunication appropriées ;

- d'aide à la participation aux conférences, séminaires et ateliers organisés localement et à l'extérieur du pays ;
- d'actualisation régulière du cadre d'emploi du personnel
- d'équipements (instruments de travail).

LA SCENE PARLEMENTAIRE ACTUELLE

La scène parlementaire kenyane est, à l'heure actuelle, extrêmement active. La nouvelle session s'est ouverte il y a deux semaines, après la traditionnelle intersession bimestrielle de fin d'année. Dans son discours d'ouverture officiel, le Président (M. Mwai Kibaki) a évoqué les divers projets que le Gouvernement compte présenter devant la Chambre durant cette session, y compris des projets de loi opérant des changements majeurs dans l'organisation des services de santé publics (à travers une réforme de l'actuel *National Hospital Insurance Fund*) et celle de la sécurité sociale (régime de retraite des travailleurs cotisants).

Le Gouvernement a aussi abordé le débat récurrent sur une révision de la Constitution du pays. La question a entraîné une scission au sein de la coalition au pouvoir, de sorte que les partis qui se sont alliés pour gagner en 2002 ne semblent désormais plus au diapason et que nous avons assisté à la formation d'alliances improbables — jusqu'à la nomination à des postes ministériels, fin 2004, d'élus de l'opposition. Quoi qu'il en soit, on s'attend à ce que le débat sur la Constitution reprenne dans le courant de l'année ; une fois que la Chambre aura (espérons-le) adopté le projet de loi, le document — ainsi que la loi en dispose — sera soumis au vote du pays dans le cadre d'un référendum, qui scellera le destin du projet de nouvelle Constitution.

Outre ces questions constitutionnelles, l'Assemblée nationale du Kenya a décidé de remodeler l'agencement intérieur de sa salle de séance pour lui donner une forme de fer à cheval — un abandon du « style Westminster » qui a prévalu depuis le début du siècle dernier. La conception a fait l'objet d'un concours, auquel de nombreux cabinets d'architectes ont participé.

L'objectif est d'augmenter le nombre de places assises et de donner à chaque parlementaire un siège pourvu de divers équipements, comme un système de vote électronique, un accès à internet et une tablette pour travailler.

Le travail sur ce projet va bientôt commencer et j'espère qu'au moment de la CXIV^e Conférence en mai 2006 à Nairobi, cette Chambre modernisée sera opérationnelle.

M. Alain Delcamp (France) a demandé des précisions sur la révision constitutionnelle à laquelle il a été fait référence dans la communication.

M. Samuel Waweru Ndindiri a indiqué que le Président a exprimé son souhait d'amender la Constitution kenyane, afin de mettre fin à des débats récurrents depuis trois ans et de mettre celle-ci en accord avec certaines réalités.

Une commission d'examen a donc été constituée, dont les propositions ont été largement débattues. Le projet n'a pu être soumis au Parlement l'année dernière, du fait

de l'ampleur des divergences de vue. Le Président a néanmoins réaffirmé sa volonté qu'il le soit.

Le projet devra être adopté par le Parlement à la majorité des deux tiers des voix, avant d'être présenté à une approbation référendaire.

Mme Panduleni Schimutwikeni (Namibie) a souhaité savoir pourquoi des parlementaires faisaient partie de la *Parliamentary Service Commission* (PSC).

M. Samuel Waweru Ndindiri a indiqué que la commission, créée en 1999, comprenait des parlementaires de la majorité et de l'opposition du fait des circonstances politiques de l'époque et de la nécessité d'assurer une représentation à chacun. Il apparaît aujourd'hui souhaitable d'y faire entrer des personnalités tierces, qui siègeraient du fait de leur expertise particulière (magistrats).

M. Ibrahim Salim (Nigeria) a indiqué qu'une commission de ce type avait été constituée au Nigeria, composée de personnalités indépendantes représentatives de toutes les régions. Elle a pour fonction de coopérer avec le Parlement et assure un traitement aussi neutre que possible des questions de recrutement, de promotion et d'affectation du personnel.

3. QUESTIONS ADMINISTRATIVES : ELECTION A DEUX POSTES AU COMITE EXECUTIF

M. Ian Harris, Président, a indiqué que le troisième point à l'ordre du jour était l'élection de membres ordinaires du Comité exécutif, où deux postes sont à pourvoir au terme des mandats de Mme Emma Lirio Reyes et de M. Prosper Vokouma.

Il a indiqué que les cosecrétaires ont reçu quatre candidatures aux fonctions de membre ordinaire, à savoir :

- M. Brissi Lucas Guehi (Côte d'Ivoire) ;
- M. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya) ;
- M. Pitoon Pumhiran (Thaïlande) ;
- M. José Pedro Montero (Uruguay).

Les quatre candidats ont été invités à se présenter brièvement.

M. Brissi Lucas Guehi (Côte d'Ivoire) a indiqué qu'il retirait sa candidature au profit de celle de M. Samuel Waweru Ndindiri.

M. Ian Harris, Président, a rappelé que les membres ou suppléants ne pourraient voter qu'une fois, qu'ils pouvaient s'abstenir et que seraient élus les deux candidats disposant du plus grand nombre de suffrages exprimés.

Il a ensuite été procédé aux opérations de vote. Les bulletins ont été décomptés par les vice-présidents, assistés des deux cosecrétaires.

M. Ian Harris, Président, a annoncé le résultat du scrutin :

Nombre de votants	62
Suffrages exprimés.....	62
M. Samuel Waweru Ndindiri	51
M. Pitoon Pumhiran	48
M. José Pedro Montero	17

M. Ian Harris a annoncé sous les applaudissements que MM. Samuel Waweru Ndindiri (Kenya) et Pitoon Pumhiran (Thaïlande) étaient élus membres ordinaires du Comité exécutif de l'ASGP.

4. ADOPTION DU PROJET D'ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SESSION (GENEVE, 17-19 OCTOBRE 2005)

M. Ian Harris, Président a présenté le projet d'ordre du jour de la prochaine session (Genève, 17-19 octobre 2005), tel qu'approuvé par le Comité exécutif :

1. Communication de M. Surya Kiran Gurung, Secrétaire général du Parlement du Népal : « Le rôle du Parlement et des institutions démocratiques en situation de conflit armé : l'expérience du Népal »
2. Communication de M. Ian Harris, Secrétaire général de la Chambre des représentants d'Australie, sur « Les programmes de formation au Parlement : perspectives universitaires et législatives ». Orateur invité : M. Stephen Levine, Victoria University (Nouvelle-Zélande).
3. Intervention de M. Sergio Pérez Verdugo, Président de l'Union interparlementaire
4. Sujets possibles de débat général :
 - Privilèges et immunités parlementaires (Mme Hélène Ponceau, Sénat, France)
 - Fonction et pouvoirs d'un Président d'Assemblée (M. Ian Harris, Chambre des représentants, Australie)
 - Coopération interparlementaire à l'échelon des espaces géopolitiques : l'expérience de l'Afrique et du monde (M. Samuel Waweru Ndindiri, Assemblée nationale, Kenya)
 - Gestion des collaborateurs des cabinets des présidents d'Assemblée, des parlementaires et des groupes politiques (M. Xavier Roques, Assemblée nationale, France)
5. Discussion sur des thèmes supplémentaires (sélectionnés par le Comité exécutif à la session d'automne)

6. Elections
7. Questions administratives et financières
8. Nouveaux sujets de discussion et ordre du jour prévisionnel pour la session de Nairobi (printemps 2006)
9. Présentation de M. Samuel Waweru Ndindiri, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Kenya, de l'organisation de la session de Nairobi.

Le projet d'ordre du jour est adopté.

5. CLOTURE DE LA SESSION

M. Ian Harris, Président a remercié les hôtes philippins de l'Association pour leur accueil chaleureux et généreux et regretté que la clôture de cette session représente le terme des mandats au Comité exécutif de Mme Emma Lirio-Reyes, auquel elle a tant apporté, et de M. Prosper Vokouma.

Dans la mesure où il n'est pas impossible que M. Ibrahim Salim quitte à brève échéance l'Association, il a également salué l'importance de sa contribution aux travaux de l'Association.

Il a remercié Mme Lynda Young et M. Roland Beaume, qui ont fait comme toujours un travail excellent.

Il a remercié les cosecétaires Roger Phillips et Frédéric Slama, qui l'ont aidé et conseillé durant la session et souligné que le Comité exécutif était extrêmement reconnaissant à la France et au Royaume Uni de l'aide que représente la mise à sa disposition de deux fonctionnaires.

Il a remercié les interprètes Marina et Susan, à l'étroit dans leurs cabines de traduction et dont le travail est remarquable en dépit de sa difficulté.

Il a souhaité un excellent retour à tous les participants et donné rendez-vous à tous à New York, puis à Genève.

LA SEANCE EST LEVEE A 17H00.