



UNION INTERPARLEMENTAIRE

INTER-PARLIAMENTARY UNION

Informations Constitutionnelles & Parlementaires

*Revue semestrielle de l'Association
des secrétaires généraux des Parlements*

Présentation du système parlementaire équatorien
(*Libia RIVAS, Equateur*)

La formation du gouvernement néerlandais : contrôle et transparence
(*Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN, Pays-Bas*)

Est-il possible d'établir une communication institutionnelle efficace au sein du Parlement ?
(*Manuel ALBA NAVARRO, Espagne*)

Les droits d'information et d'audition des commissions parlementaires sur les affaires gouvernementales (*Débat général*)

Les fonctionnaires parlementaires et l'équilibre entre service et impartialité
(*Claes MARTENSSON, Suède*)

Est-il souhaitable et possible d'établir des standards ou normes communs aux différentes administrations parlementaires en matière de recrutement et de gestion des plans de carrière ?
(*Débat général*)

Certification ISO : à la recherche de l'excellence dans la prestation de service par l'administration parlementaire
(*Austin ZVOMA, Zimbabwe*)

Les nécessaires limites à la transparence – les problèmes posés aux Parlements sur les lois
(*Ulrich SCHOLER, Allemagne*)

La coopération bilatérale entre deux Parlements situés sur des continents différents : le cas du Timor oriental
(*José Manuel ARAUJO, Portugal*)

Les relations entre le personnel de l'administration parlementaire et les collaborateurs personnels des parlementaires (*Débat général*)

La troisième législature du Sénat cambodgien : opportunités et défis
(*Oum SARITH, Cambodge*)

Ressources humaines dans la Chambre des députés du Brésil : le rôle d'assistance législative
(*Rogelio VENTURA TEIXEIRA, Brésil*)

Les règles éthiques applicables aux parlementaires et aux membres du personnel
(*Débat général*)

La procédure politique de destitution au Parlement uruguayen
(*José Pedro MONTERO, Uruguay*)

UNION INTERPARLEMENTAIRE

Buts

L'Union interparlementaire, dont le statut international est reflété dans un accord de siège conclu avec les autorités fédérales suisses, est la seule organisation groupant les Parlements à l'échelle mondiale.

Le but de l'Union est de favoriser les contacts personnels entre les membres de tous les Parlements et de les réunir dans une action commune, à l'effet de faire collaborer leurs Etats respectifs à l'affermissement et au développement des institutions représentatives, ainsi qu'à l'oeuvre de paix et de collaboration entre les peuples, notamment par l'appui accordé aux objectifs des Nations Unies.

A cette fin, l'Union se prononce sur tous les problèmes d'ordre international dont il est possible de promouvoir la solution par la voie parlementaire et fait toutes suggestions en vue de développer l'institution parlementaire, d'en améliorer le fonctionnement et d'en rehausser le prestige.

Membres

Se référer au site Internet de l'Union interparlementaire (<http://www.ipu.org>).

Structure

Les organes de l'Union sont :

1. L'Assemblée, qui se réunit deux fois par an ;
2. Le Conseil interparlementaire, qui se compose de deux représentants par Groupe affilié ;
3. Le Comité exécutif, qui comprend douze membres élus par la Conférence. Le président du Conseil interparlementaire en est président de droit ;
4. Le Secrétariat de l'Union, qui est le secrétariat international de l'Organisation et dont le siège se trouve à l'adresse suivante :

Union interparlementaire
5, chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand Saconnex
Genève (Suisse)

Publication officielle

L'organe officiel de l'Union est le *Bulletin interparlementaire*, qui paraît quatre fois par an, en français et en anglais. Cette publication est indispensable pour suivre les activités de l'Organisation. On s'y abonne auprès du secrétariat de l'Union à Genève.

LISTE DES PARTICIPANTS

MEMBRES PRÉSENTS

NOM	PAYS
M. Shah Sultan AKIFI	Afghanistan
M. Rahimullah GHALIB	Afghanistan
M. Sayed Afizullah HASHIMI	Afghanistan
Dr Hafnaoui AMRANI	Algérie
Dr Ute RETTLER	Allemagne
Dr Ulrich SCHÖLER	Allemagne
Dr Mohammed Abdullah AL-AMR	Arabie Saoudite
M. Alexis WINTONIAK	Autriche
M. Md. Mahfuzur RAHMAN	Bangladesh
M. Hugo HONDEQUIN	Belgique
M. Marc VAN DER HULST	Belgique
Mme Barbara DITHAPO	Botswana
M. Ivan SLAVCHOV	Bulgarie
M. Alphonse K. NOMBRÉ	Burkina Faso
M. OUM Sarith	Cambodge
M. Marc BOSC	Canada
M. Mario LABBE	Chili
M. Modrikpe Patrice MADJUBOLE	Congo (Rép Dém.de)
M. Jin-Suk CHUNG	Corée (Rép. de)
M. Antonio AYALES ESNA	Costa Rica
M. Fakhy N'fa Kaba KONATE	Côte d'Ivoire
M. Carsten U. LARSEN	Danemark
Mme Ruth Helen PANIAGUA	Rép. Dominicaine
M. José Óscar Armando PINEDA NAVAS	El Salvador
M. Abdulrahman AL SHAMSI	Emirats Arabes Unis
M. Libia RIVAS ORDOÑEZ	Equateur
M. Manuel ALBA NAVARRO	Espagne
Mme Maria ALAJÖE	Estonie
M. Negus LEMMA GEBRE	Ethiopie
M. Seppo TIITINEN	Finlande
M. Alain DELCAMP	France
M. Robert PROVANSAL	France
Mme Danièle RIVAILLE	France
M. Edmond SOUMOUNA	Gabon
Dr Athanassios PAPAIOANNOU	Grèce
M. Jean Ariel JOSEPH	Haiti
M. Shumsher K. SHERIFF	Inde
M. Achmad DJUNED	Indonésie

M. Ayad Namik MAJID	Irak
M. Hossein SHEIKHOLISLAM	Iran
M. Mohammad RDAINI	Jordanie
M. Allam Ali Jaafer AL-KANDARI	Koweït
M. Najib EL KHADI	Maroc
M. Manohar Prasad BHATTARAI	Népal
M. Ramón Eduardo CABRALES ARÁUZ	Nicaragua
M. Benedict EFETURI	Nigéria
Mme Jane LUBOWA KIBIRIGE	Ouganda
M. Paul GAMUSI WABWIRE	Ouganda
Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN	Pays-Bas
M. Geert HAMILTON	Pays-Bas
Mme Marilyn B. BARUA-YAP	Philippines
Mme Ewa POLKOWSKA	Pologne
M. Constantin Dan VASILIU	Roumanie
M. Edward OLLARD	Royaume-Uni
M. Vladimir SVINAREV	Fédération de Russie
Mme Jana LJUBIČIĆ	Serbie
M. Dhammika DASANAYAKE	Sri Lanka
M. Claes MÅRTENSSON	Suède
M. Christoph LANZ	Suisse
M. Philippe SCHWAB	Suisse
M. James WARBURG	Tanzanie
M. Gali Massa HAROU	Tchad
M. Petr KYNŠTETR	République Tchèque
M. Jiří UKLEIN	République Tchèque
M. Somsak MANUNPICHU	Thaïlande
M. Suwichag NAKWATCHARACHAI	Thaïlande
Mme Wijitra WATCHARAPORN	Thaïlande
M. João Rui AMARAL	Timor Leste
Dr Irfan NEZİROĞLU	Turquie
Dr José Pedro MONTERO	Uruguay
Mme Doris Katai MWINGA	Zambie
M. Austin ZVOMA	Zimbabwe

MEMBRES ASSOCIÉS

NOM	
M. Kenneth MADETE	Assemblée législative Est-Africaine (ALEA)
Dr. Cheick Abdelkader DANSOKO	Parlement de la CEDEAO
M. Amine ABBA-SIDICK	Parlement de la CEMAC
M. Saïd MOKADEM	Conseil consultatif maghrébin
M. Sergio PIAZZI	Assemblée Parlementaire de la Méditerranée (APM)
M. Boubacar IDI GADO	Comité Interparlementaire de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)

OBSERVATEUR

NOM	
M. Gherardo CASINI	Centre mondial pour les TIC au Parlement

SUPPLÉANTS

NOM	PAYS
Mme Claressa SURTEES (pour M. Bernard WRIGHT)	Australie
Dr Fouzia Y. AL-JEEB (pour M. Jamal ZOWAID)	Bahreïn
M. Rogerio VENTURA TEIXEIRA (pour M. Sérgio SAMPAIO CONTREIRAS de ALMEIDA)	Brésil
Mme Ana ALVAREZ (pour M. Manuel CAVERO GOMEZ)	Espagne
Mme Françoise MEFFRE (pour Mme Corinne LUQUIENS)	France
Mme Bridget DOODY (pour M. Kieran COUGHLAN)	Irlande
M. Ken SHIMIZU (pour M. Masafumi HASHIMOTO)	Japon
M. Demetrio L. NAVARRO, Jr. (pour M. Edwin BELLEN)	Philippines
M. José Manuel ARAÚJO (pour M. João CABRAL TAVARES)	Portugal

M. Paul EVANS (pour M. Robert Rogers)	Royaume-Uni
Mme Ruth Lucia DE WINDT (pour Mme Marcia I. S.BURLESON)	Suriname
M. Kurshad Melir SARIARSLAN (pour M. Ramil HASANOV)	TURKPA (Assemblée parlementaire des pays turcophones)

AUTRES PRÉSENTS

NOM	PAYS
M. Pedro DE NERI (non-membre)	Angola
M. HWANG Young-Jun (non-membre)	Corée (Rép. de)
M. Ivan ROSALES (non-membre)	El Salvador
M. Christian PROANO (non-membre)	Equateur
M. Christian BOUSSINOT (non-membre)	Guatemala
M. Orlando SILVA (non-membre)	Guinée-Bissau
M. Bienvenido Ekua ESOMBE (non-membre)	Guinée-Equatorienne
M. Deepak GOYAL (non-membre)	Inde
Mme Warsiti ALFIAH (non-membre)	Indonésie
Mme Yulia INDAHRI (non-membre)	Indonésie
Mme Bambang Susetio NUGROHO (non-membre)	Indonésie
M. Karl KRISTJANSSEN (non-membre)	Islande
M. Khotso MANAMOLELA (non-membre)	Lesotho
M. Cesar BONIFACIO (non-membre)	Mozambique
M. Armando CORREIA (non-membre)	Mozambique
M. Mukunda SHARAMA (non-membre)	Népal
Mme Agata KARWOWSKA-SOKOŁOWSKA (non-membre)	Pologne
M. Abdelgadir ABDALLA (non-membre)	Soudan
M. Taweekiat CHAOWALITTAWIL (non-membre)	Thaïlande
Mme Ruethaichanok MUANGRAT (non-membre)	Thaïlande
M. Monton NOPPAWONG (non-membre)	Thaïlande
Mme Sasipenrat PONSANA (non-membre)	Thaïlande
Mme Tatiya RATANAWIROJ (non-membre)	Thaïlande
Mme Neeranan SUNGTO (non-membre)	Thaïlande
M. Nukul SUNYATHITISERI (non-membre)	Thaïlande
Mme Andhika THONGPRASOM (non-membre)	Thaïlande
Mme Thaniya UMAVIJANI (non-membre)	Thaïlande
M. Sompol VANIGBANDHU (non-membre)	Thaïlande
M. Selio DA SILVA (non-membre)	Timor-Leste
M. Bounante KAMIKPINE (non-membre)	Togo
M. Nguyenhanh PHUC (non-membre)	Vietnam

EXCUSÉS

NOM	PAYS
M. Modibedi Eric PHINDELA	Afrique du Sud
M. Bernard WRIGHT	Australie
Mme Emma DE PRINS	Belgique
M. Sérgio SAMPAIO CONTREIRAS DE ALMEIDA	Brésil
Mme Cássia Regina OSSIPE MARTINS BOTELHO	Brésil
M. Manuel CAVERO GOMEZ	Espagne
M. Klaus WELLE	Parlement de l'Europe
Mme Corinne LUQUIENS	France
M. Kieran COUGHLAN	Irlande
M. Masafumi HASHIMOTO	Japon
M. Takeshi NAKAMURA	Japon
M. Makoto ONITSUKA	Japon
Mme Ida BØRRESEN	Norvège
Mme Mary HARRIS	Nouvelle-Zélande
M. Khan Ahmad GORAYA	Institut des services parlementaires du Pakistan (PIPS)
M. Edwin BELLEN	Philippines
M. João CABRAL TAVARES	Portugal
M. David BEAMISH	Royaume-Uni
M. Robert ROGERS	Royaume-Uni
Mme Marcia I. S. BURLESON	Suriname
Dr Thomas Didimu KASHILILAH	Tanzanie
Mme Norarut PIMSEN	Thaïlande
Mme Nataki ATIBA-DILCHAN	Trinité-et-Tobago
Mme Jacqui SAMPSON-MEIGUEL	Trinité-et-Tobago
M. Ramil HASANOV	Assemblée parlementaire des pays turcophones (TURKPA)

TABLE DES MATIERES

PREMIERE SEANCE - SAMEDI 23 MARS 2013 (MATIN)..... 9

1. OUVERTURE DE LA SESSION 9
2. ÉLECTIONS AU COMITÉ EXÉCUTIF..... 9
3. ORDRE DU JOUR 9
4. NOUVEAUX MEMBRES 13
5. SOUHAITS DE BIENVENUE ET PRÉSENTATION DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE ÉQUATORIEN PAR MME LIBIA RIVAS, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE D'EQUATEUR 14

DEUXIEME SEANCE - SAMEDI 23 MARS 2013 (APRES-MIDI)17

1. COMMUNICATION DE MME JACQUELINE BIESHEUVEL-VERMEIJDEN, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS-GÉNÉRAUX DES PAYS-BAS : « LA FORMATION DU GOUVERNEMENT NÉERLANDAIS : CONTRÔLE ET TRANSPARENCE » 17
2. COMMUNICATION DE M. MANUEL ALBA NAVARRO, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CONGRÈS DES DÉPUTÉS D'ESPAGNE : « EST-IL POSSIBLE D'ÉTABLIR UNE COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE EFFICACE AU SEIN DU PARLEMENT ? » 21
3. DÉBAT GÉNÉRAL : LES DROITS D'INFORMATION ET D'AUDITION DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES SUR LES AFFAIRES GOUVERNEMENTALES..... 34
4. REMARQUES DE CONCLUSION..... 43

TROISIEME SEANCE - DIMANCHE 24 MARS 2012 (MATIN) 44

1. REMARQUES INTRODUCTIVES..... 44
2. NOUVEAU MEMBRE..... 44
3. PRÉSENTATION DES ACTIVITÉS RÉCENTES DE L'UIP..... 44
4. COMMUNICATION DE M. CLAES MARTENSSON, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT DU PARLEMENT SUÉDOIS : « LES FONCTIONNAIRES PARLEMENTAIRES ET L'ÉQUILIBRE ENTRE SERVICE ET IMPARTIALITÉ» 46

QUATRIEME SEANCE – DIMANCHE 24 MARS 2013 (APRES-MIDI) 50

1. REMARQUES D'INTRODUCTION 50
2. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DES DISCUSSIONS EN GROUPES PAR LES RAPPORTEURS : « EST-IL SOUHAITABLE ET POSSIBLE D'ÉTABLIR DES STANDARDS OU NORMES COMMUNS AUX DIFFÉRENTES ADMINISTRATIONS PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT ET DE GESTION DES PLANS DE CARRIÈRE ? » 50
3. COMMUNICATION DE M. AUSTIN ZVOMA, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU PARLEMENT DU ZIMBABWE : « CERTIFICATION ISO : À LA RECHERCHE DE L'EXCELLENCE DANS LA PRESTATION DE SERVICE PAR L'ADMINISTRATION PARLEMENTAIRE..... 53

CINQUIEME SEANCE – MARDI 26 MARS 2013 (MATIN)..... 61

1. REMARQUES INTRODUCTIVES..... 61
2. COMMUNICATION DE M. ULRICH SCHÖLER, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT DU BUNDESTAG ALLEMAND : « LES NÉCESSAIRES LIMITES À LA TRANSPARENCE – LES PROBLÈMES POSÉS AUX PARLEMENTS SUR LES LOIS »..... 61
3. COMMUNICATION DE M. JOSÉ MANUEL ARAUJO, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT DE L'ASSEMBLÉE DE LA RÉPUBLIQUE DU PORTUGAL : « LA COOPÉRATION BILATÉRALE ENTRE DEUX PARLEMENTS SITUÉS SUR DES CONTINENTS DIFFÉRENTS : LE CAS DU TIMOR ORIENTAL ».....68

SIXIEME SEANCE – MARDI 26 MARS 2013 (APRES-MIDI)..... 75

1. PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DES DISCUSSIONS INFORMELLES EN GROUPES PAR LES RAPPORTEURS : « LES RELATIONS ENTRE LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION PARLEMENTAIRE ET LES COLLABORATEURS PERSONNELS DES PARLEMENTAIRES »..... 75
2. COMMUNICATION DE M. OUM SARITH, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU SÉNAT DU CAMBODGE : « LA TROISIÈME LÉGISLATURE DU SÉNAT CAMBODGIEN : OPPORTUNITÉS ET DÉFIS » 77
3. COMMUNICATION DE M. ROGELIO VENTURA TEIXEIRA, DIRECTEUR DU SERVICE DES RESSOURCES HUMAINES DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS DU BRÉSIL : « RESSOURCES HUMAINES DANS LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS DU BRÉSIL : LE RÔLE D'ASSISTANCE LÉGISLATIVE ».....80

SEPTIEME SEANCE – MERCREDI 27 MARS 2013 (MATIN)..... 87

1. NOUVEAU MEMBRE..... 87
2. DÉBAT GÉNÉRAL : LES RÈGLES ÉTHIQUES APPLICABLES AUX PARLEMENTAIRES ET AUX MEMBRES DU PERSONNEL..... 87
3. COMMUNICATION DE M. JOSÉ PEDRO MONTERO, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS D'URUGUAY : « LA PROCÉDURE POLITIQUE DE DESTITUTION AU PARLEMENT URUGUAYEN »..... 96
4. EXAMEN DE L'ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SESSION (GENÈVE, OCTOBRE 2013) 96
5. CLÔTURE DE LA SESSION.....98

**PREMIÈRE SÉANCE
SAMEDI 23 MARS 2013 (matin)**

Présidence de M. Marc BOSC

La séance est ouverte à 11h

1. Ouverture de la session

M. le Président Marc BOSC a souhaité la bienvenue à tous les présents, en particulier aux nouveaux membres. Il a remercié les hôtes équatoriens pour leur accueil et pour l'excellente organisation de la session.

2. Élections au Comité exécutif

M. le Président Marc BOSC a annoncé qu'au cours de la session seraient pourvus deux postes de membres ordinaires au Comité exécutif, la date limite de dépôt des candidatures étant fixée à 11h le lendemain, et l'élection, le cas échéant, le même jour à 16h.

M. le Président a indiqué que le Comité exécutif souhaitait que les différentes régions du monde soient, autant que possible, représentées.

Il a rappelé qu'il était d'usage que des membres expérimentés et actifs de l'Association soient candidats, plutôt que des nouveaux membres.

Il a également indiqué qu'un guide sur les modalités d'organisation des élections était à la disposition des membres.

3. Ordre du jour

M. le Président Marc BOSC a donné lecture de l'ordre du jour proposé par le Comité exécutif :

Samedi 23 mars (matin)

9h30 Réunion du Comité exécutif

11h00 Ouverture de la session
Ordre du jour de la session
Nouveaux membres

Souhaits de bienvenue et présentation du système parlementaire d'Équateur, par Mme. Libia RIVAS ORDOÑEZ, Secrétaire général de l'Assemblée Nationale d'Équateur

Samedi 23 mars (après-midi)

14h30 Communication de Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJEN, Secrétaire générale de la Chambre des Représentants des États Généraux des Pays-Bas : « Le rôle du Parlement dans la formation d'un nouveau Gouvernement sans l'intervention du chef de l'État »

Communication de M. Manuel ALBA NAVARRO, Secrétaire général du Congrès des députés d'Espagne : « Est-il possible pour les Parlements de mener une politique de communication institutionnelle efficace ? »

Débat général : Les droits d'information et d'audition des commissions parlementaires sur les affaires gouvernementales

Conduite du débat : M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général du Conseil des États et Secrétaire général adjoint de l'Assemblée fédérale de Suisse

Mot sur le débat général : Le contrôle de l'action du Gouvernement et de son administration constitue une fonction essentielle de l'activité parlementaire. Pour que ce contrôle puisse s'opérer, les organes parlementaires doivent disposer de pouvoirs d'enquête et d'information. Le débat général portera en particulier sur les questions suivantes : Quelle est l'étendue des droits d'information du Parlement et sur quels domaines portent-ils ? Comment ces droits sont-ils garantis ? Existe-t-il des limites juridiques ou pratiques au pouvoir d'enquête et d'information du Parlement ou de ses organes ? Comment les droits d'information du Parlement s'appliquent-ils à l'égard d'activités gouvernementales particulièrement sensibles (défense, affaires étrangères, renseignement, etc.) ? Qui peut décider si une information doit être communiquée à un organe parlementaire et à quelles conditions ? Les organes parlementaires peuvent-ils ordonner la comparution de ministres ou de fonctionnaires afin qu'ils livrent des renseignements ? Quel est le statut des personnes entendues ? Ces dernières sont-elles tenues de répondre de manière véridique et complète aux demandes du Parlement ? Existe-t-il des sanctions en cas de fausses informations ? Le Parlement peut-il faire appel à d'autres sources d'information que le Gouvernement pour exercer sa fonction de contrôle ?

Dimanche 24 mars (matin)

9h30 Réunion du Comité exécutif

10h00 Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire

Communication de M. Claes MÅRTENSSON, Secrétaire général adjoint du Parlement suédois : « Les fonctionnaires parlementaires et l'équilibre entre service et impartialité »

11h00 **Heure limite de dépôt des candidatures pour l'élection destinée à pourvoir au moins un poste au Comité exécutif (membre ordinaire)**

11h15 Groupes informels de discussion : Est-il souhaitable et possible d'établir des standards ou normes communs aux différents Parlements pour le recrutement et la gestion de la carrière des personnels ?

Groupe 1 : Quelles doivent être les qualités et compétences du personnel parlementaire ?

Groupe 2 : Dans quel cadre et selon quelles règles le recrutement et la gestion de la carrière du personnel parlementaire peuvent-ils s'effectuer efficacement ?

Mot sur les groupes de discussion : Ces discussions informelles auront pour objectif de poursuivre l'expérimentation lancée lors de la dernière session de Québec. Les discussions auront lieu, comme décrit ci-dessus, sur deux thèmes connexes, en plusieurs groupes : un en anglais et un en français pour chacun des sujets (avec la possibilité d'un ou deux groupes en espagnol, selon la demande). Chacun des groupes se constituera de manière informelle et désignera un rapporteur. Les discussions informelles dureront environ une heure et demie. Les rapporteurs rendront compte des résultats de ces discussions en plénière en début d'après-midi, après avoir tenté, après les discussions en groupe, en travaillant ensemble avec les membres du Bureau de l'Association, d'établir des lignes directrices applicables internationalement pour le recrutement et la gestion des carrières du personnel parlementaire. Ces lignes directrices soumises à discussion en plénière lors de la session de Genève d'octobre 2013. Il a par ailleurs été demandé aux membres de fournir avant la session des exemples des pratiques qui ont cours dans leurs Parlements.

Dimanche 24 mars (après-midi)

14h30 Présentations par les rapporteurs : Est-il souhaitable et possible d'établir des standards ou normes communs aux différents Parlements pour le recrutement et la gestion de la carrière des personnels ?

16h00 Election destinée à pourvoir au moins un poste de membre du Comité exécutif

Communication de M. Austin ZVOMA, Secrétaire général du Parlement de Zimbabwe : « Certification ISO : à la recherche de l'excellence dans la prestation de service par l'administration parlementaire »

Lundi 25 mars

Visite du Parlement et excursion (destination à confirmer) (9h00 à 16h00)

Mardi 26 octobre (matin)

9h30 Réunion du Comité exécutif

10h00 Communication de M. Ulrich SCHÖLER, Vice-président de l'ASGP, Secrétaire général adjoint du Bundestag allemand : « Les nécessaires limites à la transparence – les problèmes posés aux Parlements par les lois sur la liberté d'information »

Communication de M. José Manuel ARAÚJO, Secrétaire Général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal : « La coopération bilatérale entre deux Parlements situés sur des continents différents : le cas du Timor oriental »

11h15 Groupes informels de discussion pour préparer un débat général : Les relations entre le personnel de l'administration parlementaire et les collaborateurs personnels des parlementaires (groupes de travail)

Mot sur le débat général : Ce débat suivra le format expérimental établi lors de la précédente session à Québec, en commençant par des discussions informelles en groupes : deux groupes en français et deux groupes en anglais pourraient être constitués. Chaque groupe se constituera librement et désignera un rapporteur. Les discussions informelles dureront environ 90 minutes. Les quatre rapporteurs rendront compte des travaux de leur groupe en séance plénière au cours d'un débat général qui aura lieu un peu plus tard le même jour. Ces présentations seront suivies d'une phase de discussion et de questions/réponses. Ce débat a pour objectif d'explorer les différentes manières dont les Parlements organisent la coexistence entre les personnels directement attachés aux politiques (assistants parlementaires ou collaborateurs de groupe) d'une part, et les personnels de l'administration d'autre part. Existe-t-il une distinction claire dans votre Parlement entre ces deux types de personnels (statut, recrutement, modes de rémunération différents) ? Comment se traduit cette différence au quotidien (nature du travail effectué, lieu de travail, moyens alloués) ? Quelle est l'intensité et la nature des relations qu'entretiennent ces deux types de personnels au sein du Parlement ? Dans votre expérience, ceci pourrait-il être amélioré ?

Mardi 26 octobre (après-midi)

14h30 Débat général : Les relations entre le personnel de l'administration parlementaire et les collaborateurs personnels des parlementaires

Communication de M. Oum SARITH, Secrétaire général du Sénat du Cambodge : « La troisième législature du Sénat du Cambodge: opportunités et défis »

Communication de M. Rogerio VENTURA TEIXEIRA, Directeur du service des ressources humaines de la Chambre des députés du Brésil : « Renforcer la procédure législative par l'innovation technologique : l'expérience de la Chambre des députés du Brésil »

Mercredi 27 octobre

9h30 Réunion du Comité exécutif

10h00 Débat général : Les règles éthiques applicable aux parlementaires et aux membres du personnel
Conduite du débat : M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des États généraux des Pays-Bas

Mot sur le débat général : L'objet de ce débat est d'explorer comment les différents Parlements et les services parlementaires établissent et appliquent des codes de conduites ou règles éthiques tant pour les parlementaires que pour les membres du personnel. Existe-t-il des règles écrites de ce type dans votre Parlement, ou celles-ci sont-elles informellement admises ? Ces règles sont-elles acceptées de tous ou sujettes à débat ? Quelle est la procédure en cas de plainte pour non-respect de ces règles de conduite ? Quels enseignements pourriez-vous transmettre à vos collègues de l'expérience de votre Parlement dans ce domaine ?

Communication de M. José Pedro MONTERO, Secrétaire général de la Chambre des représentants d'Uruguay : « La procédure politique de destitution au Parlement uruguayen »

Examen du projet d'ordre du jour de la prochaine session (Genève, Octobre 2013)

12h30 Clôture

L'ordre du jour a été approuvé.

4..Nouveaux membres

M. le Président Marc BOSC a annoncé que le secrétariat avait reçu des demandes d'adhésion, lesquelles avaient été approuvées par le Comité exécutif :

M. Sayed Afizullah HASHIMI

*Secrétaire général du Sénat d'Afghanistan
(remplace M. Mohammad Kazim Malwan)*

M. Rahimullah GHALIB

*Secrétaire général adjoint de la Chambre du Peuple d'Afghanistan
(remplace M. Abdul Ghafar Jamshede)*

Dr. Horst RISSE

*Secrétaire général du Bundestag d'Allemagne
(remplace M. Harro Semmler)*

Mme. Carol MILLS

*Secrétaire du département des services parlementaires du Parlement d'Australie
(remplace M. Allan Thompson)*

M. Marc VAN DER HULST

*Secrétaire général adjoint de la Chambre des représentants de Belgique
(remplace M. Idès De Pelsemaeker)*

Mme. Cássia Regina OSSIBE MARTINS BOTELHO

*Directrice Générale adjointe de la Chambre des députés du Brésil
(remplace M. Rogelio Ventura Teixeira)*

M. Jin-Suk CHUNG

*Secrétaire général de l'Assemblée nationale de la République de Corée
(remplace M. Won Joong Yoon)*

M. Antonio AYALES ESNA

*Secrétaire général de l'Assemblée législative de Costa Rica
(Ce pays adhère à l'ASGP pour la première fois)*

M. Fakhy N'fa Kaba KONATE

*Secrétaire général de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire
(remplace M. Brissi Lucas Guehi)*

M. Edmond SOUMOUNA

*Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Gabon
(remplace Mme Marie-Françoise Pucetti)*

M. Zurab MARAKVELIDZE

*Secrétaire général du Parlement de Géorgie
(remplace M. David Janiashvili)*

Dr. Winantuningtyas Titi SWASANANY

*Secrétaire général de la Chambre des représentants d'Indonésie
(remplace Mme Nining Indra Shaleh)*

M. Justin N. BUNDI

*Greffier de l'Assemblée nationale du Kenya
(remplace M. Patrick G. Gichohi)*

Dr. Madou DIALLO

*Secrétaire général de l'Assemblée Nationale du Mali
(remplace M. Mohamed Traoré)*

M. Cristian Adrian PANCIU

*Secrétaire général de la Chambre des députés de Roumanie
(remplace M. Gheorghe Barbu)*

M. Ovidiu MARIAN

Secrétaire général du Sénat de Roumanie

Mme. Wijitra WATCHARAPORN

*Secrétaire générale adjointe de la Chambre des représentants de Thaïlande
(remplace M. Sompol Vanigbandhu)*

Les nouveaux membres ont été acceptés.

5. Souhais de bienvenue et présentation du système parlementaire équatorien par Mme Libia Rivas, Secrétaire générale de l'Assemblée nationale d'Equateur

M. le Président Marc BOSC a invité Mme Libia RIVAS à effectuer sa présentation.

(La présentation n'existe pas en français)

M. Manuel Alba Navarro (Espagne) a demandé quelles autres fonctions remplissait le comité exécutif législatif en dehors de l'examen des projets de loi. Il s'est dit très étonné du fait que les projets de loi doivent porter sur une seule matière, indiquant que dans son pays cela constituerait sans doute un problème pour le processus législatif.

Mme Libia RIVAS a répondu que le comité exécutif législatif (SOCAL) avait également une fonction administrative : il approuve les modifications du règlement, passe les marchés et prend les décisions qui ne sont pas de la compétence exclusive du Président de l'Assemblée nationale. En ce qui concerne les matières concernées par les lois, elle a indiqué que cela signifiait simplement qu'un projet de loi réformant le droit du travail ne pouvait contenir de dispositions environnementales, ou inversement, afin de préserver la cohérence et la clarté de la loi.

M. Alphonse K. NOMBRE (Burkina Faso) a demandé si c'était effectivement le Secrétaire général qui soumettait les projets de loi au vote de l'Assemblée.

Mme Libia RIVAS a répondu par l'affirmative, indiquant que cet aspect de la procédure était toutefois purement formel, le Secrétaire général prononçant seulement la formule d'usage : « Mesdames et messieurs veuillez s'il vous plaît procéder au vote : pour, contre, abstention ou vote blanc ».

S'affiche ensuite un écran avec une représentation de chaque siège et la couleur correspondant au sens du vote.

Mme Danièle RIVAILLE (France) a demandé à Mme Rivas comment elle avait été sélectionnée pour occuper ce poste, quelle était la procédure d'affectation et sa durée.

Mme Libia RIVAS a noté qu'aucune femme n'avait occupé ce poste auparavant. Elle a indiqué qu'après chaque élection était procédé à l'élection du Président et des vice-présidents, puis du Secrétaire général et de ses adjoints, le vote se faisant à la majorité (laquelle requiert 73 votes pour). Elle avait d'abord occupé le poste de Secrétaire générale adjointe avant d'être élue Secrétaire générale.

M. Alain DELCAMP (France) a demandé si le comité législatif n'exerçait pas en réalité un contrôle d'opportunité sur le dépôt des textes. Il a également demandé combien de lois étaient en moyenne adoptées chaque année et si les délégations de vote étaient permises.

M. Jose Pedro Montero (Uruguay) a rappelé que Mme Rivas avait indiqué que l'initiative des lois pouvait avoir trois sources : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et les citoyens. Il a demandé quel était le pourcentage de chacune dans le total des lois adoptées.

Mme Libia RIVAS a indiqué que l'initiative citoyenne requérait 300 000 signatures et était examinée par le Conseil électoral. Aucune n'avait jusqu'alors abouti en tant que telle, mais elles étaient souvent articulées aux projets (28%) et propositions de loi (72%).

M. Fakhy N'fa Kaba KONATE (Côte d'Ivoire) a noté que le rôle du Secrétaire général était très différent en Equateur de celui de la Côte d'Ivoire et a demandé s'il existait un domaine réservé à l'initiative présidentielle.

Mme Libia RIVAS a répondu que la création et la suppression d'impôts, ainsi que la modification de l'organisation administrative du pays étaient des domaines réservés à l'initiative du Président de la République. Outre les travaux des commissions et les deux lectures de chaque texte, il peut arriver que des représentants de la société civile soient reçus pour donner leur avis sur les projets de loi.

M. Abdelouahed KHOUJA (Maroc) a demandé quelles étaient les opérations de communication mises en place par le Parlement pour le faire mieux connaître auprès des citoyens.

Mme Libia RIVAS a indiqué que la participation des citoyens était inscrite dans la Constitution. L'Assemblée a des locaux dans toutes les provinces, elle va vers le citoyen. Il existe également un « bus de l'Assemblée nationale » qui parcourt le pays. Le site internet est très complet et tous les documents issus des travaux de l'Assemblée y sont publiés. Enfin, les citoyens peuvent également venir assister aux séances, l'accès est libre pour tous les citoyens.

M. Shah Sultan AFIKI (Afghanistan) a posé deux questions : le président de la République a-t-il le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale ? Comment le personnel est-il recruté ?

Mme Libia RIVAS a confirmé que le président de la République pouvait faire cesser le fonctionnement de l'Assemblée. Elle a indiqué que le personnel de l'assemblée était recruté de manière contractuelle : ils arrivent avec les parlementaires et s'en vont avec eux.

M. Mohammed Abdullah AL-AMER (Arabie saoudite) a demandé plus d'informations sur le vote électronique.

Mme Libia RIVAS a répondu que l'Assemblée que chaque député disposait à son siège d'un écran tactile et que le vote se faisait par empreintes digitales. Depuis cet écran, chaque parlementaire peut également avoir accès à tous les documents.

La séance est levée à 12h30.

DEUXIÈME SÉANCE **Samedi 23 mars 2013 (après-midi)**

Présidence de M. Marc Bosc

La séance est ouverte à 14h35

1. .Communication de Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN, Secrétaire générale de la Chambre des représentants des États-généraux des Pays-Bas : « La formation du gouvernement néerlandais : contrôle et transparence »

M. le Président Marc BOSCH a invité Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN à présenter sa communication, comme suit :

Dans un État de droit démocratique, la composition du gouvernement est désignée par des élections qui se déroulent au suffrage direct et libre de la représentation du peuple. La manière dont un gouvernement est ensuite formé dépend d'un certain nombre de facteurs. Certains aspects sont parfois définis par la Constitution. Ce n'est pas le cas aux Pays-Bas. La Constitution néerlandaise régit uniquement la compétence du chef d'État de dissoudre le gouvernement démissionnaire et d'assermenter un nouveau gouvernement. Pour le reste, les procédures suivies relèvent de ce que j'appellerais les coutumes et le droit constitutionnel non écrit. L'année dernière, un nouveau chapitre est venu s'ajouter à ce code constitutionnel non écrit. Celui-ci alloue désormais un rôle sensiblement plus important à la représentation du peuple dans la formation d'un nouveau gouvernement.

Mais avant de m'étendre sur ce sujet, je vais vous exposer brièvement certains aspects de la structure politique de notre pays. Les Pays-Bas sont une monarchie à la tête de laquelle se trouve depuis plusieurs décennies la reine Beatrix. Le 30 avril prochain, son fils Willem Alexander sera intronisé et deviendra notre nouveau souverain. Cette passation de pouvoir se déroulera lors d'une assemblée extraordinaire des deux chambres de nos États généraux - la Seconde Chambre et la Première Chambre, le Sénat -, qui concrétise ainsi le lien entre le chef d'État et la représentation du peuple.

Les Pays-Bas sont une démocratie parlementaire. Les élections pour la Seconde Chambre se tiennent au moins une fois tous les quatre ans et permettent de choisir une nouvelle représentation du peuple. Le Sénat est élu une fois tous les quatre ans par les membres élus des autorités provinciales. Le chef d'État forme avec les ministres le gouvernement. Dans notre pays, les faits et gestes du souverain relèvent de ce que l'on appelle la responsabilité ministérielle politique. Cela signifie que les ministres sont politiquement responsables des interventions du chef d'État. En raison de cette « immunité partielle » du gouvernement, le souverain ne peut être démis de sa fonction suite à un acte politique, contrairement à un ministre. Le principe de la responsabilité ministérielle a été intégré dans la Constitution en 1848. Jusque-là, le roi formait sa propre équipe de ministres et renvoyait les responsables de son gouvernement selon son bon vouloir. Les ministres étaient des fonctionnaires nommés par le roi et gouvernant sous son autorité.

Comme évoqué plus haut, la désignation et l'investiture des ministres et des secrétaires d'État sont des prérogatives formelles du chef d'État. Celles-ci sont couvertes par la responsabilité ministérielle, comme tous les actes qu'il effectue en sa qualité de souverain. Les nominations sont d'ailleurs également signées par le premier ministre, qui rend compte au parlement. Aux Pays-Bas, le roi n'a aucun rôle politique. Il signe l'ensemble des lois et des Arrêtés royaux, mais n'est pas impliqué dans les processus législatifs et décisionnels.

Ce sont là quelques aspects de notre système politique que je tenais à vous exposer. Je reviens à présent au sujet proprement dit de mon intervention, la formation d'un nouveau gouvernement.

Jusqu'en 2012, la coutume était que le chef d'État, à l'issue des élections pour la Seconde Chambre, demandait l'avis de ses conseillers habituels, les présidents de la Première et de la Seconde Chambre et le vice-président du Conseil d'État, sur la formation d'un nouveau gouvernement. Organe consultatif indépendant pour tout ce qui concerne la législation et l'administration, le Conseil d'État est également la Cour administrative des Pays-Bas, la plus haute instance en matière de droit administratif. Les chefs des groupes parlementaires à la Seconde Chambre sont également reçus. Depuis 1971, l'avis qu'ils donnent au souverain est public.

Après avoir pris connaissance de ces avis, le chef d'État chargeait un ou plusieurs informateurs d'étudier les possibilités de former un nouveau gouvernement. Le paysage politique particulier des Pays-Bas, qui nécessite toujours au moins deux partis pour former un gouvernement de coalition assuré d'avoir la majorité à la représentation du peuple, rend cette mission parfois ardue. Lorsque les informateurs avaient accompli leur mission, le chef d'État désignait un formateur. Celui-ci était pratiquement toujours le futur premier ministre. Il concluait les négociations et cherchait des candidats pour les fonctions de ministre et de secrétaire d'État.

Le président de la Seconde Chambre avait également un rôle à jouer dans cette procédure. À l'issue des élections, il s'enquérissait auprès des chefs des groupes parlementaires sur l'opportunité d'un débat sur les résultats des élections. Il pouvait aussi demander aux informateurs et aux formateurs de venir répondre à des questions devant la Seconde Chambre dans le cadre d'un débat public sur le déroulement de la formation.

Fin mars 2012, la Seconde Chambre a résolu de modifier les règles de cette procédure dans le Règlement intérieur. Celui-ci régit le mode opératoire de la Seconde Chambre. Depuis l'année passée, le nouvel article 139a du Règlement intérieur donne l'initiative de la formation à la Chambre. Cet amendement signifie que la régie de la formation passe du souverain au parlement. Une tentative similaire avait déjà été lancée en 1971, mais la Seconde Chambre ne put se mettre d'accord sur sa mise en pratique.

La décision d'amender le Règlement intérieur n'a d'ailleurs pas été sans poser quelques difficultés. Les partisans estiment qu'une formation sans chef d'État est plus démocratique, la représentation du peuple ayant un pouvoir décisionnel. Ils saluent la meilleure transparence de la nouvelle procédure, qui garantit une voix plus équitable aux partis non majoritaires. La Seconde Chambre des Pays-Bas compte en effet 150 membres répartis en onze partis, dont sept comptent moins de 15 sièges. Les opposants auraient préféré ne

rien changer au rôle du chef d'État. Ils craignaient le chaos, la confusion, la perte de temps et, dans le pire des cas, une situation pour le moins gênante où la représentation du peuple aurait dû revenir au souverain.

Cette situation ne s'est pas présentée à l'issue des élections du 12 septembre dernier. Conformément au Règlement intérieur, la Chambre s'est réunie en session plénière juste après son installation afin de discuter du résultat des élections. Ce débat a abouti à la formulation d'une mission d'information et à la nomination de deux informateurs, chargés d'exécuter cette mission. Si la mission n'avait pas pu être formulée, une nouvelle assemblée aurait été convoquée.

La Chambre peut également choisir de passer directement à l'étape de la formation. Le débat a alors pour but de nommer un formateur et de lui assigner une mission de formation. Selon le Règlement intérieur, la nouvelle Chambre peut donc former un nouveau gouvernement sans l'intervention du souverain.

Pour accélérer la procédure, l'ancienne Chambre a pris une mesure qui n'était pas prévue dans le Règlement intérieur, mais pour laquelle elle est compétente. Un jour après les élections, elle a désigné un « éclaireur ». Sa mission était d'étudier au nom de la Seconde Chambre quelle pourrait être la mission d'un ou plusieurs informateurs dans le cadre de la formation d'un nouveau gouvernement.

Une semaine plus tard, juste après l'investiture des nouveaux membres de la Chambre, les deux têtes de liste des deux factions majoritaires, VVD et PvdA, étaient nommées informateurs lors d'un débat au parlement réuni en session plénière. Le 29 octobre, ces informateurs ont présenté leur rapport final à la Chambre. Le 3 novembre avait lieu la réunion inaugurale du nouveau gouvernement Rutte II. Les responsables du gouvernement ont été assermentés deux jours plus tard. La formation du gouvernement Rutte II a donc duré 54 jours. La durée moyenne des formations d'après-guerre est de 72 jours. Cette nouvelle procédure semble donc plus efficace et rapide.

Mais il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur les points positifs et les aspects à améliorer de cette nouvelle procédure. Suite aux élections de 2012, la Chambre compte onze partis : deux grands, quatre de moyenne importance et cinq petits. Ce paysage a sans nul doute eu une influence positive sur le rythme et la réussite de cette formation. Les deux plus grandes factions forment ensemble une majorité de 79 sièges et ont réussi assez rapidement à trouver un terrain d'entente sur le programme gouvernemental à suivre. Rien ne permet d'affirmer que la Chambre s'en serait sortie avec autant de succès si les résultats avaient été différents.

Le test décisif de cette nouvelle procédure serait une constellation politique offrant plusieurs coalitions majoritaires possibles, par exemple avec plus de deux partis.

La Seconde Chambre fera procéder à une évaluation de la formation de 2012. Tous les thèmes de discussion possibles seront abordés, notamment le rôle de l'éclaireur, le « délai d'attente » de huit jours entre les élections et la première assemblée de la nouvelle Seconde Chambre, le rôle de l'informateur et du formateur et le rôle du président de la Chambre. Un aspect qui mérite également d'être abordé est la question de savoir dans quelle mesure des tiers sont liés à ces nouvelles dispositions du Règlement intérieur concernant l'information et la formation.

La question de savoir si ce nouveau système apporte effectivement une plus grande transparence doit encore recevoir une réponse. Si la formation s'est effectivement déroulée dans l'enceinte de la Seconde Chambre, la procédure a

bel et bien été menée « à huis clos ». Entre-temps, la Chambre était informée à la fin de chaque phase, d'abord par l'éclaireur, puis par les informateurs et le formateur, et des débats avaient lieu. Mais les négociations proprement dites n'étaient pas publiques.

Une commission composée de quelques experts externes spécialisés dans la politique et le droit constitutionnel se chargera de l'évaluation. Celle-ci permettra peut-être de trouver une réponse à la question de savoir si les objectifs fixés - une plus grande transparence et une régie confiée à la Seconde Chambre - ont été atteints et de déterminer si le Règlement intérieur doit être précisé ou complété.

Comme vous le voyez, le dernier mot n'a pas été dit. J'ai en tout cas été transparent à votre égard et je le resterai. Par conséquent, je me ferai un plaisir d'aborder à nouveau ce sujet avec vous.

M. le Président Marc BOSC a remercié Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN pour sa communication et a invité les membres présents à lui poser des questions.

Mme Claressa SURTEES a demandé comment la désignation des ministres se faisait, et si le Cabinet conseillait le souverain, ce dernier devant apposer sa signature sur les lois adoptées.

Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN a indiqué que la désignation des ministres relevait d'une négociation entre partis politiques. Lorsqu'un nouveau gouvernement est formé, il prête serment et le premier ministre s'adresse à la Chambre. Tous les projets et propositions de loi émanent du Gouvernement : lorsque la procédure est terminée, le ministre responsable, le ministre de la justice et le Souverain apposent leur signature, mais il s'agit plutôt d'une formalité, il serait inimaginable que le souverain refuse.

M. Austin ZVOMA (Zimbabwe) a demandé si une fois les ministres désignés par le souverain, le Premier ministre avait la possibilité de leur affecter un autre portefeuille ou de demander leur démission.

Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN a répondu que le droit constitutionnel était en grande partie non écrit aux Pays-Bas, que c'était donc surtout la coutume qui s'appliquait. Elle a expliqué qu'il était très rare que le Premier ministre demande la démission d'un ministre. Les démissions n'interviennent en général qu'après un événement grave, par exemple un vote de méfiance de la Chambre à l'encontre d'un ministre ou secrétaire d'État. Un changement de poste ne peut se faire que par consensus au sein du Gouvernement. Un Gouvernement entier peut également remettre sa démission. De nouvelles élections sont alors organisées.

M. ALBA NAVARRO (Espagne) a demandé plus de précisions sur les relations entre le Souverain et le Premier ministre

Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN a indiqué qu'il revenait au Souverain de demander au Premier ministre de former un Gouvernement.

M. Paul Evans (Royaume-Uni)(non-membre) a expliqué que les coalitions étaient rares au Royaume-Uni, et qu'il ne pouvait y en avoir si une majorité nette n'était pas dégagée. Afin de ne pas se retrouver dans une

situation dans laquelle la Reine aurait à nommer un Gouvernement, il est de coutume que le Premier ministre sortant reste en fonctions tant qu'aucun autre, capable de former un Gouvernement majoritaire, ne se dégage. La Chambre des Communes elle-même ne joue pas officiellement de rôle dans la formation du Gouvernement. Le Premier ministre est nommé par la reine et n'a pas à être approuvé formellement par le Parlement. Il a demandé pourquoi avoir changé le système néerlandais puisqu'il semblait plutôt bien fonctionner.

Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN a estimé que la réponse était d'ordre politique donc quelque peu sensible. Le Règlement de la Chambre ne s'applique qu'à la Chambre et n'a pas à être suivi par les autres institutions mais jusqu'ici elles l'ont suivi après cette réforme. Il faudra suivre l'évolution de cette situation, notamment l'évolution de la pratique au Sénat.

M. le Président Marc BOSC a remercié Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN pour sa communication, ainsi que tous les membres lui ayant posé des questions.

2..Communication de M. Manuel ALBA NAVARRO, Secrétaire général du Congrès des députés d'Espagne : « Est-il possible d'établir une communication institutionnelle efficace au sein du Parlement ? »

M. le Président Marc BOSC a invité M. Manuel ALBA NAVARRO à présenter sa communication, comme suit :

I. Cadre général

Je ne pense pas me tromper en affirmant que les Parlements connaissent dans le monde entier, et dans une plus ou moins large mesure, une crise profonde de crédibilité et de prestige. La distanciation qui règne entre les représentants et les représentés, la difficulté d'adaptation aux nouvelles valeurs émergentes, la multiplication des possibilités d'accès à l'information de la part des citoyens, la volonté ferme de vouloir intervenir directement et sans nécessité de médiateurs constituent, entre autres, les symptômes d'une crise générale de la représentation dont les Parlements sont la manifestation la plus authentique.

Il est évident que les Chambres doivent faire face à cette réalité par des décisions de fond transcendantales afin de regagner le terrain perdu. Toutefois, cette question dépasse largement les limites de ma communication.

Je me centrerai sur un aspect qui, bien que déjà important il y a longtemps, est devenu à l'heure actuelle transcendantal. Le citoyen passif d'autrefois, qui restait dans l'expectative, est devenu un cybercitoyen doté de nombreuses ressources et de compétences technologiques qui lui permettent de s'informer directement et sans intermédiaires des événements qui surviennent dans la vie politique de son pays. Et cette information, il la veut de manière immédiate et, si possible, avec une possibilité de réplique et d'intervention sur les aspects qui attirent son attention.

Face à cette réalité, le Parlement en tant qu'institution se voit dans l'obligation, s'il souhaite continuer à jouer son rôle en toute plénitude, de réagir et interagir avec le nouveau citoyen participatif. Dès lors, il m'a semblé particulièrement pertinent de poser devant vous la question qui donne le titre à ma communication.

Je sais qu'il s'agit d'une question rhétorique à laquelle peu, voire aucun, d'entre vous ne donnerait une réponse négative. Je suis de ceux qui pensent que, non seulement c'est possible, mais, de surcroît, c'est indispensable.

En ce temps où l'image du Parlement s'estompe, et peut-être encore plus l'idée même de représentation fondement du domaine parlementaire, il est devenu urgent de rappeler cet adage de la communication qui affirme: «Dis ce que tu es, avant que d'autres ne disent ce que tu n'es pas».

Par ailleurs, les Chambres présentent des singularités très significatives en matière de communication institutionnelle, qui sont, pour la majorité d'entre elles, communes à toutes les Chambres. La présente intervention traite précisément de cet aspect.

II. Communication institutionnelle, identité et image

Identité et image sont deux notions qui se confondent facilement, mais qui, du point de vue de la communication, ont un contenu différent. Par **identité** il convient d'entendre ce que l'organisation ou l'institution dit d'elle-même, ce qu'elle considère être et ce qu'elle prétend être, son autoportrait.

Tandis que **l'image** constitue la représentation que se fait le public, ce qu'il perçoit, l'idée qu'il se fait de la personne, de l'institution ou de l'établissement concret.

Il est inutile de dire que dans le cas du Parlement, et c'est là l'une des principales difficultés que nous devons surmonter pour établir une communication institutionnelle efficace, il existe autant d'identités que d'acteurs participant à cette institution polyédrique, et évidemment, autant d'images que de publics susceptibles d'être différenciés.

Par **communication institutionnelle**, il convient d'entendre l'ensemble des messages qu'une organisation met en circulation pour la construction de son image corporative de manière à se rapprocher le plus possible de son identité, c'est-à-dire, de son autoportrait, à l'aide de tous les instruments dont elle dispose.

La communication institutionnelle se caractérise, en premier lieu, pour être une activité consciente, volontaire et organisée qui exige l'adoption d'une série de décisions qui sont essentielles au succès de l'opération, et qui vont depuis la définition des objectifs partiels visés, jusqu'aux publics auxquels est destinée la communication, en passant par les outils qui seront utilisés.

En second lieu, elle se caractérise pour avoir une finalité concrète: former l'image publique de l'institution, faire connaître les points de vue corporatifs et expliquer ses actions afin que celles-ci puissent être comprises. En de nombreuses occasions, la solution réside dans les nuances et dans la perspective sous laquelle est présenté tout événement ou toute action. Une bonne communication contribue à mettre en valeur une bonne gestion et à faire en sorte que l'organisation fasse valoir une bonne image. Il est exceptionnel que la communication puisse dissimuler des erreurs de gestion.

En revanche, il est plus fréquent qu'on ne puisse pas expliquer efficacement les réussites, et que finalement une bonne action soit ternie.

L'efficacité de l'action de nombreuses institutions dépend précisément de l'image qu'elles projettent, du prestige dont elles jouissent, de l'idée que se font les citoyens du travail qu'elles effectuent pour la société.

Mieux vaut une organisation qui investisse dans les ressources humaines et matérielles nécessaires à la mise en place d'une politique de communication visant à expliquer ce qu'elle est, qu'attendre que d'autres offrent leur version, et essaient d'expliquer, depuis leur propre optique, en se fondant sur leurs expériences et leurs intérêts, ce que nous sommes, ce que nous faisons, ce à quoi notre travail aboutit, et pourquoi nous l'avons effectué ainsi.

Il faut reconnaître que de nombreux Parlements ont déjà franchi des étapes importantes pour se doter de structures de communication adaptées à cette finalité et qu'ils ont progressé de manière significative dans l'usage des outils proposés par la technologie actuelle, comme nous pourrions le constater ultérieurement.

En troisième lieu, la communication institutionnelle, pour être efficace, doit être continue dans le temps et ne peut être remplacée par des campagnes publicitaires sporadiques (ce qui n'empêche pas de soutenir une stratégie communicative par une campagne publicitaire, si celle-ci est jugée opportune), qui n'obtiennent qu'un faible résultat en matière d'image et qui s'oublent même avant la fin de leur diffusion. Il n'est pas non plus valable d'agir exclusivement en périodes de crise, sans avoir préparé les coupe-feux préalablement.

La transparence à laquelle sont tenues les institutions publiques, apporte une nouvelle nuance à la nécessaire communication institutionnelle.

Face aux organisations privées, les organisations publiques non seulement doivent, mais sont contraintes d'informer de toutes leurs actions, de sorte que les citoyens puissent prendre connaissance de la façon dont sont gérés leurs intérêts.

Le Parlement, en ce sens, a toujours occupé une place de choix en tant qu'exemple de transparence dans toutes ses actions. En Espagne, les séances à huis clos, aussi bien d'une assemblée plénière que d'une commission, sont une exception. Parallèlement, une large information sur des affaires administratives est offerte sur la page web.

III. Problèmes pour une communication institutionnelle efficace au sein du Parlement

Depuis le début, j'ai signalé que la communication institutionnelle présentait une série de problèmes liés à la propre idiosyncrasie des Chambres législatives.

En premier lieu, la propre structure du Parlement : depuis l'organe directeur, généralement collectif formé par des représentants de plusieurs partis politiques, jusqu'à l'existence de différents groupes parlementaires, aux intérêts opposés et qui, en certaines occasions, ne sont pas capables de se mettre d'accord sur ce qui est préférable pour l'institution.

Toutefois, le principal problème que présente le Parlement pour établir une politique de communication institutionnelle efficace est l'image que le collectif social s'est formée sur ce qu'il est, ou ce qu'il devrait être. Une image qui ne correspond probablement à aucun moment de l'histoire parlementaire.

En une certaine occasion, un député célèbre, lors de la remise d'un prix qui lui avait été concédé par l'association des journalistes parlementaires, a raconté qu'il avait essayé d'expliquer à son fils de huit ans en quoi consistait son travail en tant que parlementaire. Il lui expliqua que les députés se réunissaient en assemblée plénière, qu'ils discutaient pour donner leur opinion, et qu'ensuite ils votaient. Son fils lui demanda alors si grâce à l'une de ses interventions, il était parvenu à convaincre quelqu'un pour qu'il vote en faveur de ce qu'il proposait. Il est inutile que je vous dise quelle fut sa réponse.

En second lieu, j'imagine qu'il en est de même ailleurs, une simple image ou photo de l'hémicycle vide réduit à néant tout travail de communication réalisé.

Par ailleurs, le caractère essentiellement délibératif et non exécutif de l'institution rend difficile la «vente», à plus forte raison si la fabrication du produit que nous élaborons, c'est-à-dire les lois, tarde relativement longtemps et si le projet a fait l'objet d'information publique de la part du gouvernement. D'un point de vue informatif, le produit arrive « à l'état de maturité » et les nouveautés que peuvent apporter les Chambres sont minimes.

Le défaut de porte-parole unique de l'institution, une personne à laquelle les citoyens pourraient identifier l'image de l'institution est, souvent, un autre problème ajouté.

On pourrait dire qu'une telle situation se produit uniquement avec les thèmes polémiques, ce qui est vrai. Cependant, lorsque les thèmes ne sont pas polémiques, ils n'intéressent pas les médias et par conséquent l'information n'est pas diffusée.

Contrairement à ce qui se passe au sein de l'exécutif, qui a recours généralement à un message unifié, au Parlement, le message est divisé, et sur un thème déterminé différentes opinions sont données.

Los citoyens identifient ces voix avec chaque parti politique, et non avec le Parlement, qui, comme institution, reste sur un second plan.

La variété et la quantité d'affaires traitées au sein de la Chambre chaque jour contribuent également à ce que l'information soit dispersée et qu'il ne soit pas facile de transmettre l'effort correspondant qui a été déployé.

L'un des problèmes pratiques auquel nous sommes confrontés réside dans le fait que les médias parviennent à accéder à l'information avant même que celle-ci ne soit préparée d'un point de vue institutionnel et, de plus, filtrée de manière intéressée, parfois pour réussir à «vendre» le point de vue qui favorise certaine formation, parfois, tout simplement, comme élément de transaction entre politiques et journalistes.

Un autre problème ajouté pour l'établissement d'une communication institutionnelle efficace est, incontestablement, la cohabitation au sein de la Chambre de différents cabinets de communication et de presse qui cherchent à expliquer leurs points de vue sur l'activité parlementaire.

Enfin, le principal problème lié à la mise en place de la communication institutionnelle est la crainte ressentie généralement par les Parlements à fournir des informations et à voir les médias en tant qu'adversaires.

Cependant, en quoi la communication institutionnelle doit-elle consister ? Qui doit la mettre en place ? Quels doivent en être les contenus ? A qui doit-elle s'adresser ? Qui doit en être responsable ? Pour quels publics et avec quels outils ?

Les réponses que nous apporterons à ces questions sont celles qui vont nous permettre de nous positionner dans la ligne de la bonne efficacité de notre communication.

IV. Publics

L'un des aspects les plus caractéristiques de la communication institutionnelle et qui la différencie clairement d'un autre type de communication, comme par exemple la communication d'entreprise, est le caractère étendu et souvent indéterminé des publics auxquels elle s'adresse: non seulement le Parlement, mais aussi une mairie ou un gouvernement font l'objet d'attention de toute la population, dans la mesure où tous participent, et tous sont concernés par le travail réalisé.

La définition des publics déterminera le type de messages qu'il est nécessaire de mettre en circulation pour assurer l'efficacité de la communication.

Par conséquent, au-delà de nous demander **avec qui** nous souhaitons parler, **de quoi et de quelle façon**, il faut également répondre à la question qui vise à savoir **qui souhaite parler avec nous, de quoi et pour quelle raison**.

La réponse à ces questions nous permettra de créer une carte de publics adaptée à l'institution.

Une catégorisation classique est celle qui divise les publics entre interlocuteurs internes et externes, conformément à la relation de dépendance directe ou non avec l'institution ; à ces deux catégories, on pourrait en ajouter une troisième, appelée intermédiaire, formée des personnes avec qui il n'existe aucune relation de dépendance hiérarchique directe mais avec qui il existe des liens spéciaux, et qui doivent être traitées d'une façon spéciale.

Au sein du Parlement, ce sont les députés qui composent cette troisième catégorie, et, tant en raison de la particularité de leur travail que de la position dont ils jouissent au sein de l'institution, ils doivent recevoir une attention différente.

Généralement, les institutions ont mis l'accent sur le public externe, sans tenir compte du fait que le premier allié de toute organisation, et du point de vue de la communication, sans aucun doute le meilleur, est représenté par ses propres employés.

Toutefois, pour cela, ces derniers doivent disposer de l'information, avoir connaissance des plans de l'organisation, connaître ce sur quoi le travail porte, ainsi que les objectifs à atteindre. Il n'y a rien de plus désespérant, ni de plus décourageant que d'apprendre par la presse ce qui se fait à notre alentour, au sein de notre propre maison.

Récemment encore, cette communication était considérée comme étant compétence des départements du personnel ou des ressources humaines, confondant ainsi deux domaines qui n'ont aucun rapport entre eux : celui des relations de travail, qui logiquement relèvent de ces départements, et celui de l'information institutionnelle, qui doit dépendre de la direction de communication.

C'est à cette unité, formée de professionnels de l'information, qu'il appartient de mettre en place les canaux et les contenus pour une communication fluide avec les employés, pour les tenir informés des objectifs de l'institution et des actions dans lesquelles, par leur travail, ils vont se voir impliqués.

Il est insensé de déployer des efforts économiques et personnels pour améliorer la communication avec l'extérieur et d'oublier la communication interne, alors même que l'effort nécessaire pour élargir l'audience est moindre grâce aux nouvelles technologies.

En ce qui concerne la **communication externe**, les actions qui visent à faire en sorte que les moyens de communication de masse se fassent l'écho de l'activité de l'institution sont celles qui reçoivent une attention prioritaire. Les médias doivent être considérés, d'une part, comme objectifs en soi des actions de communication, comme un public supplémentaire, et d'autre part, comme des canaux par lesquels il est possible de se rapprocher du reste des publics cibles définis par chaque organisation.

Comme je l'ai mentionné précédemment, chaque institution doit établir sa carte de publics, c'est-à-dire définir les secteurs de la société avec lesquels elle cherche particulièrement à entrer en contact.

Prenons toujours l'exemple du Parlement. Il ne suffit pas de dire que l'institution représentative par excellence doit s'adresser à toute la citoyenneté. Cela revient à ne rien dire. Il faut approfondir l'analyse et, avec l'objectif ultime – impossible à atteindre – de parvenir à entrer en contact avec tous les citoyens, déterminer les secteurs qui doivent être prioritaires. Pour une assemblée, les médias sont un canal et un objectif, sans aucun doute, mais au-delà, nous pouvons penser que la communauté scolaire et universitaire devraient être des publics d'attention particulière, au même titre que les dénommés multiplicateurs d'opinion (journalistes, professeurs, charges publiques locales...).

Il y a un instant, nous disions que pour déterminer les publics, il fallait s'interroger également sur les personnes qui souhaitent entrer en contact avec notre institution. Dans le cas du Parlement, et nous faisons référence au Congrès des députés, il existe une population désireuse de connaître la Chambre: environ 70 000 personnes visitent chaque année le Congrès des députés, lors de visites organisées (par l'intermédiaire d'association de tout type, mairies, collèges...), lors des journées des Portes ouvertes, et même au

cours d'une visite libre que l'on peut effectuer le samedi matin tout au long de l'année.

Notre expérience récente sur les réseaux sociaux, avec un compte ouvert sur Twitter depuis novembre 2012, nous a permis de constater l'intérêt que nous suscitons: le premier jour, quelques heures après l'ouverture du profil, nous avons 8 000 suiveurs. A ce jour, ce chiffre s'élève à plus de 12 000.

Au cours du débat sur l'état de la nation, qui s'est tenu les 20 et 21 février, il a été envoyé plus de 20 000 tweets avec le mot-dièse #DEN2013, ayant bénéficié de l'appui de la Chambre, sans compter ceux qui furent émis sans cette étiquette, qui doublent certainement ce chiffre.

Le public s'intéresse à la politique, sans que cela le concerne et veut participer ; il est possible que le moment soit venu de parfaire une nouvelle forme de participation au sein de laquelle les Chambres sont amenées à rester en première ligne, à rester le centre, en donnant aux citoyens accès à la prise de décisions. Introduire des changements dans la démocratie représentative pour qu'elle soit plus participative. Et, pour cela, le meilleur chemin est une bonne communication institutionnelle.

V. Contenus

Nous venons de dire qu'au sein de la Chambre, différents départements de communication cohabitent : celui de chaque groupe parlementaire, ceux des différents ministres ou autorités appelées à comparaître, celui de la propre institution ; le président possède même une équipe spécifique pour ses relations avec les moyens de communication. Quand bien même ils ne le voudraient pas, ils rivaliseraient entre eux.

Mais ce qui différencie le cabinet de presse d'un groupe politique de la direction de communication de la Chambre c'est essentiellement le contenu de ses messages. Alors que la direction de communication diffuse les décisions adoptées par la Chambre, les cabinets de presse des groupes font connaître la lecture politique qu'ils font de cet accord adopté, et la plupart du temps avec plus de succès que le cabinet institutionnel. Mais, c'est logique : depuis l'institution, le contenu de la décision est diffusé de manière aseptique, tandis que les groupes, eux, apportent la vision politique. Et les médias, conformément à leur affinité idéologique (parce que tous les moyens de communication ont une tendance) mettent l'accent sur ce qui s'adapte le plus à ce que recherche le public dans ses pages ou ses émissions.

Nous avons là l'une des limites de la communication institutionnelle : ce qui fait l'objet de communication, ce sont les décisions adoptées formellement par l'organe responsable, que ce soit la présidence, le bureau, une commission ou l'assemblée plénière.

Toutes les décisions peuvent faire l'objet de différentes lectures, selon la perspective sous laquelle on les analyse. Or, la communication institutionnelle doit, logiquement, les présenter de la manière la plus favorable à l'institution. Et, ce qui est plus important, le faire la première.

Les unités de communication souffrent d'usure et aboutissent à de pires résultats lorsqu'elles doivent agir par obstacle aux informations intéressées pour essayer de les corriger, que lorsqu'elles interviennent de manière anticipée et donnent leur version sur la décision adoptée.

Dans le même temps, depuis une institution aussi complexe et aussi riche en nuances que le Parlement, la communication institutionnelle doit essayer de fournir l'information de toutes les parties impliquées. Sur le plan institutionnel, le Parlement est contraint de transmettre la pluralité du débat politique.

La politique de communication doit également gérer la surabondance d'information. Alors qu'au sein du gouvernement, chaque département s'occupe d'affaires très concrètes, les Parlements doivent se charger de toutes les affaires. En une semaine, pratiquement tous les membres du Cabinet, à commencer par son président, passent par le Congrès des députés.

La direction de communication doit sélectionner la partie de cette information qui doit recevoir un traitement différencié.

Au sein des Chambres, la communication est au service des objectifs stratégiques de l'organisation : les communicateurs élaborent le message une fois la décision stratégique de l'organisation adoptée.

Les contenus sont liés aux objectifs de la communication institutionnelle:

- consolider la relation avec les citoyens ;
- diffuser le plus largement possible l'activité parlementaire ;
- divulguer les fonctions et le rôle du Parlement ;
- faire connaître les positions des députés et des groupes parlementaires sur les affaires débattues ;
- promouvoir la participation citoyenne par l'usage des nouvelles technologies.

VI. Outils

L'informatique, et surtout, l'Internet, en plus d'être des éléments naturels dans notre vie, ont représenté une authentique révolution dans le monde de la communication, en mettant à la disposition des professionnels un ensemble d'outils et d'instruments, de canaux et de moyens, qui viennent en complément, et non en remplacement, des procédures de communication dont se prévalaient auparavant organismes et institutions.

Alors qu'il y a quelques années, les institutions ne pouvaient que réaliser des communications en masse à travers les moyens de communication, aujourd'hui, sans abandonner l'utilisation préférentielle de cette voie, on dispose d'autres outils permettant la mise en circulation d'informations avec plein contrôle des contenus et des réponses générées.

Le réseau permet l'accès direct du public aux sources d'information. Pour la première fois, il est possible de mettre à la disposition de tout le monde l'information que toute institution juge pertinente, sans besoin d'avoir recours obligatoirement à l'intermédiation des moyens de communication. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que le travail des médias en rapport avec de nombreuses institutions, et de manière plus sensible avec les Parlements, demeurera indispensable du point de vue de l'information.

Précisément, le défi professionnel auquel sont confrontés les spécialistes en communication corporative consiste à comprendre les caractéristiques des nouveaux médias et de rechercher des applications pour parvenir aux fins

recherchées par la communication institutionnelle: nous sommes devant un réseau universel accessible en tout point du monde de façon instantanée, dans lequel prime l'interactivité de l'utilisateur, lui permettant ainsi d'établir sa propre séquence informative, avec une mise à jour permanente et moyennant des messages multimédia, dans une structure de navigation comportant des textes, des documents vidéos, des fichiers de son, des photos, des animations...

Rapporté aux moyens traditionnels, chaque institution a la possibilité de disposer non seulement d'un journal, d'un canal de radio et d'un canal de télévision, mais aussi d'un support publicitaire, d'un tableau d'affichage, d'un espace interactif, d'un guichet d'accueil du public, d'archives en ligne... Les possibilités sont infinies et personne n'est capable, à l'heure actuelle, de savoir jusqu'où cela peut nous conduire.

La quantité d'information dont on dispose aujourd'hui est telle que son utilisation a ouvert un nouveau fossé numérique. Si, dans un premier temps, les problèmes de connectivité exerçaient comme élément de discrimination entre ceux qui pouvaient accéder à l'Internet et ceux qui ne le pouvaient pas, ces derniers se trouvant clairement dans une position désavantageuse, actuellement, avec la réduction des coûts en matière de connectivité et d'acquisition d'équipements, le fossé numérique se creuse entre ceux qui sont capables de rechercher, localiser, traiter et transformer l'information en connaissance utile aux fins souhaitées, et ceux qui n'en sont pas capables.

Aussi paradoxal et incompatible que cela puisse paraître, l'excès d'information produit une désinformation, dans la mesure où elle empêche la localisation simple des données dont nous avons besoin et leur facile assimilation.

Dans ce contexte de surabondance d'information, pour effectuer une communication institutionnelle efficace, il est indispensable de compter sur des professionnels capables de sélectionner, de résumer, de souligner le plus important et de le présenter de façon attrayante, en utilisant le langage approprié et propre au réseau (de la même façon que le langage de la presse écrite diffère du langage audiovisuel de la radio et de la télévision), pour fournir une information utile à tous ceux amenés à la consulter, et en permettant que chacune puisse obtenir le degré de complexité qui l'intéresse.

Du point de vue de la communication institutionnelle, il est tout aussi utile d'élaborer des messages propres que de se doter d'infrastructures avancées pour faciliter le travail des moyens de communication.

Par exemple, au sein du Congrès des députés en Espagne, il a été réalisé un investissement important en moyens audiovisuels, de sorte que toutes les images des séances sont produites par la propre Chambre.

Ces images non seulement sont mises à la disposition des médias en qualité broadcast (pour les télévisions) ou au format de *videostreaming* pour les moyens numériques, mais sont aussi diffusées sur la page web pour que toute personne, en tout point du monde, puisse voir la séance souhaitée.

De plus, récemment, on est parvenu à offrir le signal catalogué (par point de l'ordre du jour et par intervenant), aussi bien en direct qu'en différé, de sorte qu'il est très simple de pouvoir obtenir directement la partie du débat qui nous intéresse.

Par ailleurs, le Congrès des députés a mis en service le Canal Parlamento pour diffuser l'activité parlementaire. La programmation repose sur les retransmissions, en direct et en différé, des séances de l'assemblée plénière et des commissions, ainsi que tous les actes publics ayant lieu dans la Chambre ainsi que des programmes d'élaboration propre pour assurer la continuité du canal.

Pour compléter l'émission, on a commencé à élaborer des pièces de continuité, qui étaient à la fois téléchargées et émises par des télévisions locales.

Les lignes de travail qui ont été développées sont au nombre de quatre:

- Actualité : pièces informatives sur les événements institutionnels les plus importants
- Activité politique : reportages de divulgation sur les fonctions qu'exerce l'institution parlementaire (législative, de contrôle de l'activité du gouvernement,...)
- Histoire parlementaire
- Patrimoine historique et artistique

L'objectif recherché par cette initiative, mise en place également par d'autres parlements européens de notre environnement, est de permettre aux citoyens de connaître de première main le travail réalisé par les députés.

Pour cela, il est fondamental de compter sur un large réseau de diffusion. A l'heure actuelle, Canal Parlamento est émis par satellite, par le câble et par Internet.

Le public cible auquel le canal s'adresse est fondamentalement constitué par les personnes suivantes :

- Moyens de communication (surtout télévisions régionales et locales).
- Partis politiques, institutions et administrations publiques (ministères, départements régionaux, mairies, etc.).
- Professionnels et spécialistes dans les différentes matières.
- Étudiants universitaires, d'enseignement secondaire, chercheurs, etc.

De nombreux moyens, tant numériques que traditionnels, écrits et audiovisuels, utilisent cette voie pour recevoir l'information en direct de l'activité de la Chambre.

Par ailleurs, la page web du Congrès publie la programmation à jour, préparée de manière hebdomadaire, mais susceptible d'être modifiée dans la mesure où l'émission du canal est directement subordonnée à l'actualité parlementaire.

Comme élément fondamental de cette politique de communication institutionnelle qui vise la plus large diffusion possible de l'activité parlementaire, il a été investi dans un réseau de fibre optique et de connexions permettant aux canaux de télévision de se connecter en direct lors des journaux télévisés, à tout moment et pratiquement depuis tous les lieux de la Chambre. Très peu nombreuses sont les institutions en Espagne,

pour ne pas dire aucune, qui ont un déploiement de moyens techniques similaires à celui du Congrès des députés.

Comme je l'ai mentionné précédemment, du point de vue institutionnel, on ne peut se passer du travail réalisé par les moyens de communication. Leur travail est vital car l'essence du parlementarisme est précisément la publicité de ses actions, et cette publicité n'est garantie que par le travail d'amplification réalisé par les médias.

Mais, les médias ne mettent en valeur qu'une infime partie de l'ensemble du travail réalisé par la Chambre. Ils ne se chargent que de ce qui constitue la nouvelle, qui, bien souvent, ne coïncide pas avec ce que la Chambre, objectivement, juge le plus important.

Les particularités du Parlement, à l'égard desquelles chaque groupe parlementaire effectue sa propre politique de communication, en défense de ses propres intérêts, qui certaines fois coïncident, et d'autres non, avec ceux de l'institution sans son ensemble, et qui, dans tous les cas, rivalisent entre eux pour occuper plus d'espace que les adversaires dans les médias, accroît cette distance entre l'information publiée et ce que l'institution aimerait faire ressortir.

C'est pourquoi, il est indispensable qu'aux côtés de l'activité exercée par les médias, la Chambre puisse disposer d'outils suffisants pour faire connaître le reste du travail parlementaire.

VII. Conclusions

Face à la crise généralisée de l'image du Parlement, signe de notre temps (et également –pourquoi ne pas le dire ?– d'autres périodes du passé), qui constitue à la fois la cause et la conséquence de la remise en question de la propre idée de représentation telle qu'elle a été conçue à son origine, il est nécessaire d'apporter une réponse institutionnelle.

Il est vrai que les solutions de fond passent par la mise en place de nouvelles approches plus ou moins profondes dans le domaine politique et social, ainsi que par une reformulation théorique permettant d'actualiser des concepts qui ont subi une profonde transformation en conséquence des changements spectaculaires de la société. Néanmoins, ces aspects dépassent largement les capacités des Parlements, ou, tout au moins, de ceux qui, comme moi, en qualité de secrétaires généraux, dirigeons leurs administrations.

Il existe cependant des moyens à notre portée pour essayer de faire en sorte que l'image et la représentation des Chambres ne souffrent pas de manière irréparable en périodes de transition et d'inquiétude. L'un de ces instruments est la communication institutionnelle.

Tandis que son absence ou une approche défailante de son exécution peut nuire à l'image du Parlement, une bonne politique de communication contribue, sans aucun doute, à maintenir le prestige des Chambres et le niveau de confiance des citoyens dans les institutions parlementaires. Tel est l'objectif de la présente communication qui, je l'espère, vous aura paru intéressante.

M. le Président Marc BOSCH a remercié M. Manuel ALBA NAVARRO pour sa communication et a invité les membres présents à lui poser des questions.

M. Alain Delcamp (France) a estimé que l'on oubliait trop souvent l'importance, avant de communiquer, de définir avec précision ce que l'on souhaitait communiquer, ce qui implique déjà de savoir ce que l'on est, chose difficile pour le Parlement de par la multiplicité d'acteurs et d'émetteurs concernés. Le Parlement est probablement condamné à une communication généraliste, tous les moyens pouvant être utilisés. La communication doit être placée très haut dans l'organigramme et très liée au Secrétaire général. Effectuée par une autorité certes soumise au politique mais qui ait les moyens d'une action continue.

M. Geert HAMILTON (Pays-Bas) a indiqué qu'il convenait de déterminer, au sein de la communication institutionnelle, ce qui relevait du politique et donc davantage du rôle des partis. Pour le reste, il convient dès lors qu'un problème survient d'en évaluer les aspects communicationnels. Il a estimé qu'il devrait s'agir d'un sujet de préoccupation permanente.

Mme Claressa SURTEES (Australie)(non-membre) a également considéré que la communication constituait un sujet essentiel, et qu'il était très important d'avoir une stratégie de communication. En Australie, les représentations du Parlement se forment principalement à travers la retransmission télévisée des questions au Gouvernement, ce qui lui confère une image assez belliqueuse, les parlementaires adoptant des positions très tranchées, afin d'être cités dans les journaux le lendemain. Les médias devraient peut-être retransmettre aussi des débats d'une nature différente, plus techniques, dont certains ont seulement leur résumé retranscrit sur internet.

M. Jose Pedro MONTERO (Uruguay) reconnu que l'Uruguay avait un certain retard en matière de communication et a indiqué qu'actuellement il portait un projet d'amélioration du site internet pour permettre une meilleure interaction avec la société. Il s'agissait désormais de convaincre le Président de la Chambre de porter ce projet et de former les fonctionnaires parlementaires pour qu'ils puissent s'y préparer. Le dernier président avait installé un *twitter* institutionnel mais le problème est qu'il n'y a pas actuellement de fonctionnaire en mesure de répondre aux questions et réactions et il avait fallu clore ce service.

M. Antonio AYALES ESNA (Costa Rica) a estimé que les Parlements vivent une crise d'image, et qu'en même temps dans beaucoup de pays les citoyens attendaient que le Parlement règle tous les problèmes. La communication est très complexe, et bien souvent ce que l'on entend dans les médias sur le Parlement correspond à tout sauf au fond du travail qui y est fait.

M. Ayad Namik MAJID (Irak) a jugé que la question des médias était désormais très importante pour les instances législatives. Gonfler les nouvelles, désinformer, exagérer une nouvelle nuit énormément au processus législatif. Toutefois, il faut tenir compte de l'importance des médias qui fournissent des informations et peuvent agir comme traits d'union entre le Gouvernement, le Parlement d'une part, et le grand public d'autre part. Au Parlement irakien, il existe un bureau des médias. En lien direct avec le Secrétaire général, il se voit fournir des résumés conséquents des débats, qu'il publie sur le site internet. Parfois, certains députés estiment que leurs propos ont été mal interprétés mais il est toujours possible de vérifier l'information en se référant aux enregistrements. Parfois les citoyens

estiment que le bureau des médias ne s'acquitte pas correctement de sa tâche ou qu'il ne fournit pas suffisamment d'informations. Les débats sont désormais diffusés en direct sur le site. Il existe également un très grand centre de presse au sein du Parlement, le plus grand du Moyen-Orient. Les députés sont également en contact direct avec les médias. Les préoccupations des citoyens peuvent également être transmises au Parlement. Enfin, une chaîne parlementaire de télévision est en cours de création.

M. Ulrich SCHÖLER (Allemagne) a estimé que, dans de nombreux pays, de plus en plus de citoyens se sentaient éloignés de la politique et a demandé s'il était envisagé de créer au Congrès des députés espagnol des outils permettant de refermer un peu ce fossé ouvert entre les politiques et certains citoyens.

M. Fakhy N'fa Kaba KONATE (Côte d'Ivoire) a indiqué que son Parlement était en sortie de crise et qu'il avait été mis en place un centre d'informations et de communication à l'Assemblée nationale.

M. Manuel ALBA NAVARRO (Espagne) a répondu que son expérience l'avait amené à décider de ne plus jamais avoir de contact direct avec les journalistes. Il a indiqué toujours essayer d'envoyer quelqu'un d'autre, par exemple le directeur de la communication, sauf éventuellement sur des questions de pure procédure. Il faut toujours prendre le temps d'expliquer les choses avec pédagogie afin d'éviter que les faits ne soient déformés. Pour communiquer sur de grandes campagnes, il faut y aller à petits pas, car une fois un message envoyé parfois il est impossible de le changer. Le rôle des fonctionnaires est essentiel pour assurer le succès de cette communication, d'autant que lorsque des journalistes sont mal informés, ils ont tendance à se distancier de l'information, ce qui est néfaste. Les problèmes que posent la politique peuvent difficilement tenir dans les 140 caractères d'un *tweet*, simplifier la politique à l'extrême est dangereux. Il a estimé que les nouvelles technologies, mal utilisées, pouvaient se transformer en armes de destruction massive de l'information. Les journalistes ne font plus nécessairement le travail de fond qu'ils effectuaient auparavant. La politique de communication doit être préventive, organisée et systématique. Ainsi, elle fonctionne beaucoup mieux qu'une communication de réaction.

Le problème de l'éloignement de certaines personnes de la vie politique se pose également en Espagne, les citoyens éprouvant une grande lassitude face à la corruption d'une partie de la classe politique. Cette lassitude ne se traduit toutefois pas par de forts taux d'abstention. Il a approuvé l'idée de communiquer davantage sur le travail de commission, en notant toutefois qu'il était très difficile de mobiliser la presse sans petites phrases, conflits ou scandales.

M. le Président Marc BOSCH a remercié M. Manuel ALBA NAVARRO pour sa communication, en lui souhaitant le plus grand succès dans la mise en œuvre de sa démarche stratégique. Il a également remercié tous les membres lui ayant posé des questions.

3. Débat général : Les droits d'information et d'audition des commissions parlementaires sur les affaires gouvernementales

M. le Président Marc BOSC a invité M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général du Conseil des États et Secrétaire général adjoint de l'Assemblée fédérale de Suisse, à introduire le débat, comme suit :

Dans l'histoire des démocraties, la création des Parlements constitue l'aboutissement d'une lutte de la société pour davantage de transparence par opposition au secret qui caractérise les régimes absolutistes et les dictatures. Il n'est que de rappeler l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui proclame que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Pour fonctionner, **les Parlements sont largement tributaires de toute une série d'informations**: informations sur les réalités sociales et économiques, pour légiférer ; informations sur l'action du Gouvernement et de ses agents, pour pouvoir contrôler.

L'information est – et a toujours été – un **instrument de puissance**. Dans notre civilisation, qualifiée de « société de l'information », le savoir a gagné de l'importance en tant qu'élément de pouvoir à l'instar de la richesse ou de la force dans les sociétés traditionnelles : celui qui détient une information est en position de force par rapport à celui qui l'ignore. Revendiquer sa part d'informations signifie donc revendiquer sa part de pouvoir.

Dans cette relation à l'information, les Parlements ne font pas exception et l'ampleur de leurs **droits à l'information**, notamment à l'égard du Gouvernement, constitue un bon **étalon de l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif**. Autrement dit : « Explique-moi comment circule l'information dans ton Etat et je te dirais quel système de gouvernement tu t'es choisi¹ ». D'ailleurs l'accès des Parlements et des parlementaires aux informations est souvent l'expression symbolique, voire idéologique, d'un rapport de forces qui va bien au-delà du besoin réel d'être informé.

Pendant près d'un siècle, les Gouvernements ont dominé les Assemblées délibérantes. En Suisse, il a fallu différentes affaires impliquant le Gouvernement pour que la tendance commence à s'inverser dès les années 1970-1980.

Depuis ces événements, le Parlement fédéral suisse s'est émancipé et n'a eu cesse de revendiquer un accès toujours plus large aux informations détenues par le Gouvernement et de renforcer les moyens d'investigation de ses commissions de contrôle.

Aujourd'hui, à l'échelon du Parlement suisse, les commissions chargées du contrôle parlementaire ont un accès quasi illimité à toutes les informations

¹ Traduction de la formule: « Kläre mich auf über den Informationsfluss in Deinem Staat, und ich sage Dir, was für ein Regierungssystem Dein Staat hat ». Voir FLEINER, T. « Demokratie und Informationsfreiheit », in: *Revue de droit suisse*, éditions Helbling et Lichtenhahn, 1970, vol. III, p. 375.

détenues par l'administration fédérale². Ces commissions ont notamment la compétence d'interroger directement tout représentant des autorités, tout collaborateur des services de la Confédération et tout représentant d'un organe assumant des tâches pour le compte de la Confédération (que ces personnes soient encore en fonction ou non) et d'exiger de ces derniers tous les renseignements et toutes les pièces dont elles ont besoin. Les commissions peuvent également interroger des particuliers, à titre de personnes tenues de renseigner. Elles ont également la possibilité de faire comparaître les personnes tenues de fournir des renseignements et, dans les cas exceptionnels, de les faire amener par des organes de police. Ces pouvoirs sont réels et ils ont un rôle dissuasif essentiel. Ils sont garantis par la Constitution fédérale (Cst.) et par la loi sur le Parlement (LParl).

Ainsi, les commissions de contrôle ont le droit d'ouvrir toutes les portes et tous les tiroirs de l'administration sans que le Gouvernement puisse les éconduire sous prétexte de secret de fonction ou de secret militaire.

Les commissions sont autonomes dans l'organisation de leurs investigations ; elles choisissent librement leurs objets d'enquête et déterminent elles-mêmes les agents qu'elles souhaitent entendre et dans quel ordre. Elles ont pour **seule obligation d'aviser préalablement l'autorité de tutelle politique de l'agent convoqué**, en règle générale un conseiller fédéral (ministre). Le cas échéant, l'autorité de tutelle peut demander à être entendue avant l'audition³.

Le secret de fonction des agents de la Confédération n'est pas opposable aux commissions de contrôle. Les personnes entendues ne peuvent donc pas se prévaloir du secret de fonction pour refuser de déposer. Les commissions de contrôle peuvent également effectuer des **visites de tous les services de la Confédération, avec ou sans préavis.**

Le droit à l'information des commissions de contrôle connaît deux restrictions. Première restriction, les commissions ne sont pas autorisées à consulter les procès-verbaux des séances du Gouvernement. Deuxième restriction, les commissions de contrôle ne sont pas habilitées à demander des informations qui doivent demeurer secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou dont la diffusion pourrait compromettre les intérêts du pays⁴.

La loi sur le Parlement est très claire en ce qui concerne les cas où le Gouvernement peut invoquer le secret pour refuser de remettre des informations aux commissions de contrôle. En cas de contestations, la loi dispose que « les commissions (...) statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information.⁵ » Leur décision est contraignante pour le Gouvernement. Cette compétence est particulièrement importante dans la relation entre le Parlement et le Gouvernement : **au final, c'est le Parlement qui a le dernier mot sur l'étendue de son contrôle et non l'organe qui fait l'objet de la surveillance.**

Les deux réserves relatives au droit à l'information mentionnées plus haut ne peuvent être opposées aux **deux délégations de contrôle** : la Délégation

² Pour davantage de détails, voir le tableau récapitulatif en annexe.

³ Art. 153, al. 5 et art. 162, al. 1, let. c, et al. 5, LParl.

⁴ Art. 153, al. 6, LParl.

⁵ l'art. 153, al. 6, première phrase, LParl.

des commissions de gestion et à la Délégation des finances. Conformément à la Constitution⁶ et à la loi⁷, ces délégations permanentes sont dotées **d'un droit à l'information illimité à l'égard des autorités et organes soumis à leur surveillance**. Elles peuvent non seulement demander toutes les informations nécessaires à la réalisation de leurs tâches, mais également ordonner la **comparution formelle de témoins**⁸. Il en va de même pour les commissions d'enquête parlementaire (CEP) instituées par décision des Chambres.

Du fait de leurs pouvoirs d'investigation étendus, les commissions et délégations de contrôle doivent garantir en retour la confidentialité des informations qui leurs sont confiées et prendre toutes les mesures d'organisation nécessaires.

Les membres des commissions sont tenus d'observer le secret sur tous les faits dont ils ont eu connaissance à raison de leur mandat. La violation du secret peut faire l'objet de mesures disciplinaires⁹ ou de poursuites pénales¹⁰. La garantie du secret nécessite parfois des modalités de travail très particulières dans des locaux sécurisés.

Les collaborateurs du Parlement qui travaillent pour les organes de contrôle sont soumis à une enquête de sécurité particulièrement poussée à la conclusion de laquelle ils obtiennent le plus haut niveau d'habilitation au secret ; une telle procédure n'est pas prévue pour les parlementaires.

Les enquêtes des commissions de contrôle débouchent généralement sur des rapports publics. La loi donne à l'autorité concernée le droit de donner son avis avant la publication¹¹. En pratique, les observations des commissions sont présentées sous forme d'un rapport préliminaire à l'autorité politique concernée. En principe, cette dernière prend position par écrit ; l'autorité peut toutefois demander à s'exprimer oralement devant la commission sur ses conclusions provisoires. Dans son avis, l'autorité mise en cause a la possibilité de faire valoir ses propres arguments, d'apporter des corrections à la présentation des faits ou de présenter des données nouvelles. Dans leur rapport final les commissions tiennent compte des avis qui leur sont soumis dans la mesure où ils sont justifiés et pertinents. A moins que des intérêts dignes de protection, publics ou privés, ne s'y opposent, les commissions publient leur rapport dans son intégralité. Cette procédure permet aux commissions de contrôle de rendre compte de leur travail aux citoyens et à l'opinion publique.

Si les droits à l'information du Parlement ont été fortement étendus ces dernières années, il convient de ne pas surestimer leur portée et de se garder d'une triple illusion : celle de pouvoir maîtriser l'information, celle de pouvoir la traiter et finalement celle de croire que davantage d'informations permet d'améliorer la démocratie.

Le premier problème : **la maîtrise de l'information**. Autant il est vrai que trop de secret tue le secret – tout le monde sait que le meilleur moyen de

⁶ Art. 169, al. 2, Cst.

⁷ Art. 154 LParl.

⁸ Art. 155 LParl.

⁹ Art. 13, al. 2, LParl.

¹⁰ Art. 320 du Code pénal suisse.

¹¹ Art. 157 LParl.

provoquer une fuite est d'estampiller un rapport de la marque « confidentiel » ou « top secret » – autant **trop d'informations tue l'information**, voire la corrompt. Nous savons par expérience que lorsqu'un Gouvernement ne veut pas livrer des informations, il commence toujours par des manœuvres dilatoires en affirmant que les documents en question sont couverts par le secret ou qu'ils ne sont pas utiles à la compréhension d'un problème. Si vous insistez, vous vous trouvez souvent dans la situation inverse. Le Gouvernement livrera alors au Parlement une masse d'informations à charge pour ce dernier de procéder au tri. L'essentiel de l'information se fondera alors dans un océan d'insignifiants avec le **risque que l'organe de contrôle parlementaire passe à côté de ce qu'il cherche**. Cela rappelle la « Lettre volée » d'Edgar Allan Poe : la police, chargée de retrouver une lettre compromettante, perquisitionne un appartement, manque de défoncer un mur, fouille sous les parquets, et ne trouve pas la lettre qui se trouve en évidence sous ses yeux.

On aura compris la métaphore : demander un accès toujours plus large à l'information présente le danger d'aller à l'encontre du but poursuivi. **A trop donner à voir, on ne montre plus rien**. Le Parlement a l'illusion d'être informé sans l'être réellement.

Deuxième problème qui découle du premier : **le traitement de l'information**. Qui dit accès toujours plus grand à l'information, dit aussi capacité de séparer le bon grain de l'ivraie. **Il faut savoir interpréter les informations, les contextualiser, les hiérarchiser et les évaluer**. Les militaires connaissent à juste titre la distinction entre l'information, qui est recueillie à l'état brut, et le renseignement, qui est l'information dont la source et le contenu ont été évalués. Cela demande du temps, des ressources et des collaborateurs en mesure d'exploiter et de structurer les informations reçues pour en extraire la « substantifique moelle ».

J'en arrive à un troisième problème qui est celui plus général de la **relation ambiguë entre transparence et secret**. La curiosité du contrôle parlementaire exacerbe la contradiction entre la nature confidentielle de l'activité gouvernementale et le lieu de débat public et démocratique qu'est le Parlement. Mais **confidentialité ne signifie pas loi du silence**. Certes, les tenants de plus de droits à l'information avancent généralement que ces droits permettent de rendre l'administration plus transparente. **La transparence peut se révéler toutefois être une discipline écrasante**, une « vérité terrible » aurait dit Robespierre¹². Les contraintes que sa réalisation impose à l'administration peuvent s'avérer parfois hors de proportion avec les bienfaits qui en résultent. Un ancien ministre de la défense avait pour habitude de dire que son administration passait plus de temps à devoir justifier au Parlement ce qu'elle faisait qu'à faire ce qui la justifiait...

En l'état, tout démocrate se trouve quelque peu désemparé, car on sent bien que le Parlement court le risque, en demandant un accès toujours plus large à l'information, de créer de nouveaux problèmes auxquels il n'apporte aucune solution : **si des organes parlementaires disposent des mêmes informations classifiées que le Gouvernement, quelle part de (co-) responsabilité le Parlement assume-t-il dans les décisions (ou les**

¹² Discours prononcé par Robespierre à la Convention nationale dans la séance du 8 thermidor de l'an 2, imprimé par ordre de la Convention nationale, Imprimerie nationale de la République, Paris, 1794, p. 33.

omissions) gouvernementales ? Où se situe dans ce cas la nécessaire séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif?

Dans cette dialectique de la transparence et du secret, l'accès total à l'information s'avère donc extrêmement délicat pour le fonctionnement des institutions.

En Suisse, la solution ne semble pas à l'avenir devoir résider dans un accroissement des droits à l'information du Parlement qui ne correspond objectivement (plus) à aucun besoin, mais dans **la nécessité de faire reculer sur tous les fronts, et dans l'administration en particulier, les bornes du secret.**

Il ne faut pas donner plus de droits aux Parlements, mais plutôt limiter à la portion congrue les domaines qui sont soustraits à leur curiosité et à celle du public. Une telle démarche permettrait également d'associer les citoyens et de leur permettre ainsi de prendre directement la mesure de l'activité du Gouvernement et de l'administration. Il importe de rappeler ici que toute réforme concernant le Parlement doit être réalisée dans le but ultime, non pas de renforcer le Parlement pour lui-même, mais d'améliorer la qualité de la démocratie.

De plus, pour que les conditions d'une vie publique démocratique soient réunies, il ne suffit pas que les Parlements bénéficient d'une information et d'un contrôle suffisant sur l'activité du Gouvernement. Encore faut-il que les citoyens puissent eux-mêmes être informés des conditions dans lesquelles les élus exercent leur mandat. Mais c'est un tout autre débat.

Tableau des droits d'information du Parlement suisse

	Commissions parlementaires en général	Commissions de contrôle	Délégations de contrôle
Organe ou personne donnant des informations	Gouvernement / Tribunaux fédéraux / Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (MPC) <i>Art. 150, al. 1, LParl / art. 162, al. 1, let. c, LParl / art. 162, al. 5, LParl</i>	Gouvernement / Tribunaux fédéraux / Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (MPC) et autres organes ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération : droit d'interroger directement tous services et autorités, y compris les personnes anciennement au service de la Confédération <i>Art. 153, al. 1 et 2 (2^e phrase), LParl / art. 162, al. 1 et 5, LParl</i> Personnes et services extérieurs à l'administration fédérale <i>Art. 153, al. 2, LParl</i>	Gouvernement / Tribunaux fédéraux / Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération (MPC) et autres organes ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération : droit d'interroger directement tous services et autorités, y compris les personnes anciennement au service de la Confédération <i>Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 1 et 2 (2^e phrase), LParl / art. 162, al. 1 et 5, LParl</i> Personnes et services extérieurs à l'administration fédérale <i>Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 2, LParl</i>

	Commissions parlementaires en général	Commissions de contrôle	Délégations de contrôle
Exercice du droit à l'information seulement si leurs attributions l'exigent	Oui Art. 150, al. 1, LParl	Oui Art. 150, al. 1, LParl / art. 153, al. 1, LParl	Oui, mais par principe : accès à toutes les informations Art. 154, al. 2, LParl / art. 150, al. 1, LParl / art. 169, al. 2, Cst. / art. 154, al. 1, LParl
Accès - aux informations qui concernent les prises de position des ministres dans la procédure gouvernementale (procédure de co-rapport)	Non Art. 150, al. 2, let. a, LParl	Oui Art. 153, al. 6, LParl	Oui Art. 154, al. 1 et 2, LParl / art. 169, al. 2, Cst.
- aux procès-verbaux des séances du Gouvernement	Non Art. 150, al. 2, let. a, LParl	Non. Ils peuvent toutefois charger leurs délégations d'élucider une question particulière Art. 153, al. 6 et 7, LParl	Oui Art. 154, al. 1 et 2, let. a, ch. 1, LParl
- aux informations secrètes (informations qui sont classées secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays)	Non Art. 150, al. 2, let. b, LParl	Non. Ils peuvent toutefois charger leurs délégations d'élucider une question particulière Art. 153, al. 6 et 7 LParl	Oui Art. 154, al. 1 et 2, LParl / art. 169, al. 2, Cst.
Demander des renseignements			
- aux autorités et aux services de la Confédération	Oui Art. 150, al. 1, let. a, LParl	Oui Art. 153, al. 1, LParl	Oui Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 1, LParl
- aux autorités et aux services des cantons	Non	Oui (obligation de renseigner s'il s'agit d'exécuter le droit fédéral) Art. 153, al. 2, LParl	Oui (obligation de renseigner s'il s'agit d'exécuter le droit fédéral) Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 2, LParl
- à des privés	Non	Oui (aucune obligation de renseigner) Art. 153, al. 2, LParl	Oui (aucune obligation de renseigner) Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 2, LParl
Exiger la production de documents			
- des autorités fédérales	Oui Art. 150, al. 1, let. b, LParl	Oui Art. 153, al. 1, LParl	Oui Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 1, LParl
- des autorités cantonales	Non	Oui (obligation de produire les documents s'il s'agit d'exécuter le droit fédéral) Art. 153, al. 2, LParl	Oui (obligation de produire les documents s'il s'agit d'exécuter le droit fédéral) Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 2, LParl

	Commissions parlementaires en général	Commissions de contrôle	Délégations de contrôle
- des privés	Non	Oui (aucune obligation de produire les documents) Art. 153, al. 2, LParl	Oui (aucune obligation de produire les documents) Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 2, LParl
Faire appel - à des personnes au service de la Confédération pour obtenir des renseignements	Oui Art. 150, al. 1, let. c, LParl	Oui , avec possibilité de les citer à comparaître et de les faire amener Art. 153, al. 1 et 3, LParl / art. 150, al. 1, let. c, LParl	Oui , avec possibilité de les citer à comparaître et de les faire amener Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 1 et 3, LParl / art. 150, al. 1, let. c, LParl
- à des personnes anciennement au service de la Confédération pour obtenir des renseignements	Non	Oui , avec possibilité de les citer à comparaître et de les faire amener Art. 153, al. 2 (2 ^e phrase) et 3, LParl	Oui , avec possibilité de les citer à comparaître et de les faire amener Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 2 (2 ^e phrase) et 3, LParl
- à des privés pour obtenir des renseignements	Non	Oui (aucune obligation de renseigner) Art. 153, al. 2, LParl	Oui (aucune obligation de renseigner) Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 2, LParl
- à des personnes au service de la Confédération pour témoignage	Non	Non . Ils peuvent toutefois charger leurs délégations d'élucider une question particulière Art. 153, al. 7, LParl	Oui , avec possibilité de les citer à comparaître et de les faire amener Art. 154, al. 2, let. a et b, LParl
- à des personnes anciennement au service de la Confédération pour témoignage	Non	Non . Ils peuvent toutefois charger leurs délégations d'élucider une question particulière Art. 153, al. 7, LParl	Oui , avec possibilité de les citer à comparaître et de les faire amener Art. 154, al. 2, LParl / art. 153, al. 2 et 3, LParl
- à des privés pour témoignage	Non	Non . Ils peuvent toutefois charger leurs délégations d'élucider une question particulière Art. 153, al. 7, LParl	Oui , avec possibilité de les citer à comparaître et de les faire amener Art. 154, al. 2, let b, LParl/art. 155 LParl
Position de l'autorité de tutelle par rapport aux auditions	Accord du Gouvernement Art. 150, al. 1, let. c, LParl	Information du Gouvernement, du Tribunal fédéral ou de l'autorité de surveillance du MPC (art. 153, al. 5, LParl)	Information du Gouvernement, du Tribunal fédéral ou de l'Autorité de surveillance du MPC (art. 153, al. 5, LParl)
Instance d'arbitrage en cas de conflit	Collège présidentiel des Chambres Art. 150, al. 4 à 7, LParl	Commissions de contrôle Art. 153, al. 6, LParl	Délégations de contrôle Art. 153, al. 6, LParl
Faire appel à des experts externes	Oui art. 45, al. 1, let. b, LParl	Oui art. 45, al. 1, let. b, LParl	Oui art. 45, al. 1, let. b, LParl
Procéder à des visites	Oui art. 45, al. 1, let. d, LParl	Oui art. 45, al. 1, let. d, LParl	Oui art. 45, al. 1, let. d, LParl
Effets des enquêtes sur d'autres procédures ou investigations	Non	Non	Délégation des finances : non Délégation des commissions de gestion : oui (que pour une enquête disciplinaire ou administrative) art. 154a LParl

M. le Président Marc BOSC a remercié M. SCHWAB et ouvert le débat à la salle.

M. Jin-Suk CHUNG (République de Corée) a indiqué que l'Assemblée nationale de Corée avait des pouvoirs forts pour obtenir des documents et faire des auditions, le partage de renseignements entre législatif et exécutif est constant grâce aux nouvelles technologies. Sanctions pénales pour Le refus de transmettre des informations ou le fait de faux témoignages

M. Alphonse K. NOMBRE (Burkina Faso) a indiqué que le Parlement disposait d'outils de contrôle tels que les questions écrites ou les questions au Gouvernement ou écrites mais l'outil le plus puissant est la commission d'enquête. L'Assemblée nationale peut toutefois être confrontée à deux problèmes majeurs : si une procédure judiciaire est ouverte sur la même affaire, il ne peut y avoir de commission d'enquête en vertu du principe de séparation des pouvoirs. La question du secret-défense peut également être soulevée par le Gouvernement.

Mme Doris Katai Katebe MWINGA (Zambie) a indiqué qu'en Zambie, le système était proche de celui du Burkina Faso. Toutefois, le secret-défense est rarement opposé à des demandes de commissions d'enquête, ou alors on tente de trouver un compromis avec le Gouvernement, par exemple en tenant les réunions à huis clos. Elle a demandé à ses collègues si dans leur cas un témoin entendu par une commission d'enquête ne pouvait plus témoigner devant cette dernière dans le cas où il était cité à comparaître devant la justice. Elle a également demandé si les députés pouvaient faire état de ce qu'ils avaient entendu dans ces commissions.

M. Marc VAN DER HULST (Belgique) a demandé quelles étaient les sanctions disciplinaires ou pénales qui pouvaient frapper les personnes ne respectant pas la confidentialité des enquêtes et si les sanctions concernaient les parlementaires individuellement ou les groupes politiques.

M. Alain DELCAMP (France) a expliqué qu'en France, la Constitution ne donnait pas explicitement de pouvoir d'audition aux commissions d'enquête, et que les pouvoirs du Parlement s'étaient donc développés de manière pragmatique au niveau infra constitutionnel, sous la pression des assemblées. Les rapporteurs budgétaires disposent d'un pouvoir de contrôle sur pièce et sur place et peuvent se faire communiquer tout document qu'ils jugent utile. Aujourd'hui, les commissions ont le pouvoir de se faire attribuer ces pouvoirs d'enquête. Au Sénat a été créée une commission permanente d'application des lois. Ont également été créées des instances tierces pour jouer le rôle de médiateur ou de protecteur des informations transmises, par exemple la Délégation au renseignement ou la commission de contrôle de l'emploi des fonds secrets. En ce qui concerne les pouvoirs de convocation, si celui-ci va de soi pour les ministres, pour les fonctionnaires les commissions classiques doivent demander autorisation de leur administration, ce qui n'est pas le cas pour les commissions d'enquête. M. DELCAMP a émis des réserves quant à l'opportunité de rendre systématiquement publiques ces auditions, estimant que cela pouvait nuire à la qualité de l'information reçue.

M. Hossein SHEIKHOLISLAM (Iran) a indiqué qu'en Iran, les commissions parlementaires peuvent auditionner le Gouvernement publiquement ou à huis clos, estimant que les délibérations ouvertes permettent une meilleure information du public. Les citoyens en eux-mêmes

peuvent également constituer une source de renseignement, mais les informations recueillies sont parfois ambiguës. Il est enfin possible de créer un comité ad hoc pour enquêter sur un sujet en particulier. Le Parlement peut décider à la majorité la création d'un tel comité ad hoc. Tous les types de renseignements écrits ou oraux peuvent alors être utiles. Les commissions ad hoc peuvent contacter les ministres ou directeurs des ministères pour demander des documents. Toute demande de renseignements peut être source de conflits, voire de l'élimination des renseignements demandés. Il faut donc toujours passer par la voie légale, voir nommer des experts, afin de s'assurer que les documents fournis sont authentiques. Les fonctionnaires concernés sont tenus de collaborer avec le Parlement, il n'y a aucune dérogation à cette règle.

Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN (Pays-Bas) a mentionné l'article 68 de la Constitution néerlandaise, peut-être, selon elle, le plus important de la Constitution. Celui-ci dispose que le Gouvernement doit transmettre au Parlement tout document ou renseignement demandé, la seule exception pouvant être invoquée étant la sécurité nationale, mais c'est alors au Gouvernement qu'il revient de convaincre le Parlement qu'il s'agit réellement d'une question de sécurité nationale. Une commission spéciale est chargée de ces questions aux Etats-généraux, ses réunions sont toujours à huis clos. Les commissions d'enquête peuvent effectuer des auditions ou enquêtes, et faire appel à des experts. La dernière qui ait été créée porte sur la politique du logement. Tout fonctionnaire ou ministre est tenu de se présenter et de faire une déposition s'il est convoqué, sous peine de s'exposer à une sanction pénale. Le Parlement doit en principe toujours être prévenu avant les médias de la survenance d'événements liés à l'enquête parlementaire en cours, ou du dépôt d'un projet de loi. Toutefois, du fait du développement des médias sociaux, il arrive que les ministres envoient des informations, rapports ou projets de loi le dimanche soir à 20h sous prétexte de pouvoir les donner aux journaux pour le lundi matin, et l'information se trouve donc sur les médias sociaux avant que le Parlement soit effectivement informé. De vifs conflits sont apparus entre les deux pouvoirs à ce sujet dans la période récente. Mme BIESHEUVEL-VERMEIJDEN s'est interrogée sur les éventuels moyens d'éviter que les médias aient ainsi la primauté de l'information.

M. Paul EVANS (Royaume-Uni)(non-membre) a indiqué qu'en droit, les commissions n'avaient aucun pouvoir de contrainte au Royaume-Uni si une personne refusait de comparaître. Il a indiqué qu'il existait depuis près de 20 ans une commission renseignements et sécurité mais qu'il ne s'agissait pas d'une commission permanente à proprement parler. Il a également mentionné la commission des comptes publics, chargée de contrôler les comptes du Gouvernement. Enfin, il a indiqué qu'avait été constituée quelques mois auparavant une commission conjointe dite « commission bancaire », laquelle disposait de compétences inhabituelles comme celle de faire appel à des avocats, le tout dans le but de comprendre ce qui avait causé le dysfonctionnement bancaire à l'origine de la crise économique de ces dernières années.

M. Philippe SCHWAB a répondu à Mme MWINGA que la question de l'interférence avec des procédures judiciaires en cours posait également problème dans le système suisse. La commission parlementaire doit chercher avec le procureur général des solutions, dans le cas où une enquête judiciaire est ouverte, pour que la commission d'enquête puisse faire son travail sans empiéter sur les compétences du pouvoir judiciaire. De même, l'impossibilité

de faire témoigner quelqu'un sur un sujet qui le concerne directement, en vertu de la Convention européenne des droits de l'Homme, ratifiée par la Suisse, a pu faire obstacle au recueil d'informations par des commissions d'enquête.

Il a indiqué à son collègue belge que tous les travaux commissions d'enquête se tenaient à huis clos en Suisse, ce qui permettait de conserver une plus grande confidentialité. Toutefois, des sanctions disciplinaires sont prévues en cas de non-respect de la confidentialité des travaux, celles-ci allant du blâme jusqu'à l'exclusion, contre le parlementaire concerné lui-même, jamais contre un groupe politique dans son ensemble. Les mesures pénales sont extrêmement rares, car les enquêtes pénales butent quasiment toujours sur l'immunité parlementaire. Il a expliqué à Mme BIESHEUVEL-VERMEIJDEN que son Parlement butait sur les mêmes problèmes que le Parlement néerlandais sur la question de la primauté de l'information, indiquant que le Gouvernement transmettait régulièrement de très nombreuses informations le samedi matin, lesquelles étaient immédiatement transmises, de façon plus sélective et ciblée, par le même Gouvernement, aux médias. La masse d'information livrée au Parlement est parfois telle qu'il est difficile de la trier pour en tirer la substantifique moelle. Le Gouvernement semble ainsi chercher à asphyxier le Parlement. Le Gouvernement a ensuite beau jeu ensuite d'expliquer que le Parlement a été pleinement informé. Sur la question du secret-défense, il a indiqué que la Suisse s'était inspirée du système néerlandais : c'est le Gouvernement qui doit convaincre le Parlement qu'il s'agit de protéger la sécurité nationale.

M. le Président Marc BOSCH a remercié M. Philippe SCHWAB, ainsi que tous les membres ayant participé au débat.

4..Remarques de conclusion

M. le Président Marc BOSCH a remercié tous les participants et rappelé aux membres que la séance du dimanche matin commencerait à 10h.

La séance est levée à 17h30.

TROISIÈME SÉANCE
Dimanche 24 mars 2012 (matin)

Présidence M. Marc Bosc (Président)

La séance est ouverte à 10h

1. Remarques introductives

M. le Président Marc BOSC a souhaité la bienvenue aux membres à la troisième séance de l'ASGP. Il a rappelé aux membres que la date limite pour le dépôt des candidatures au poste de vice-président avait été fixée au mardi à 11h.

2. Nouveau membre

M. le Président Marc BOSC a annoncé que le secrétariat avait reçu une demande d'adhésion qui avait été soumise au Comité exécutif et acceptée :

M. Mohammad Rdaini

*Secrétaire général de la Chambre des représentants de Jordanie
(remplace M. Fayez Al-Shawabkeh)*

Ce membre a été *accepté*.

3. Présentation des activités récentes de l'UIP

M. Martin Chungong (directeur de la division pour la promotion de la démocratie) a rappelé les grands traits de l'activité récente de l'UIP :

- le renforcement des capacités des Parlements, notamment dans les pays arabes à la suite du printemps arabe. Il a indiqué que la coopération des Parlements avec l'UIP était excellente ;
- la poursuite de l'objectif de développement durable, en partenariat avec l'ONU, la gouvernance démocratique étant l'un des objectifs poursuivis dans le cadre du développement durable. La difficulté est de définir des indicateurs permettant d'évaluer le niveau de développement démocratique d'un pays et de l'améliorer. Des travaux et discussions sont en cours sur ces points jusqu'en 2015 au moins, afin de développer des indicateurs consensuels permettant notamment de mesurer le degré de participation des Parlements au système démocratique.

Il a remercié les secrétaires généraux pour les données transmises sur la rémunération des parlementaires, lesquelles avaient permis d'améliorer la base de données Parline et indiqué que le nouveau rapport sur le e-parlement serait disponible dans les prochains jours.

M. Andy Richardson a présenté les travaux sur les directives pour les médias sociaux dans les Parlements. Il a indiqué que 66% des Parlements utilisaient à ce jour les médias sociaux, indiquant que ceux qui ne le faisaient

pas encore y seraient sans doute contraints dans les prochaines années, car ces médias sont le meilleur vecteur de communication vers et avec les citoyens, en particulier les jeunes. Il a remercié les Parlements du Brésil, de la Corée du Sud et de Zambie pour leur importante contribution à ces travaux, ainsi que l'ASGP, la Bibliothèque internationale des Parlements et le Centre mondial pour les TIC au Parlement. Il a expliqué que les lignes directrices contenaient des conseils aux Parlements pour l'utilisation des médias sociaux, espérant que cela constituerait un outil de travail utile aux Parlements. Les premières réactions avaient été très positives, le département de la communication du Parlement européen ayant notamment estimé que ces directives constitueraient un outil très précieux. Certains parlementaires avaient également twitté sur le guide en indiquant qu'il était très utile.

Mme Zena Hilal (responsable du programme égalité des genres au Parlement) a présenté le « plan d'action pour l'égalité des genres au Parlement » adopté à l'unanimité à Québec : il s'agit d'un document de politique générale de l'UIP, qui a été élaboré et a fait l'objet d'un débat sur la base d'une enquête sur l'égalité des genres au Parlement. Certaines normes sur l'égalité des genres avaient pu être établies. Ce document constitue une feuille de route et peut s'avérer particulièrement utile pour les Secrétaires généraux de Parlements. Aujourd'hui, les Parlements comptent en moyenne 20,5% de femmes. Elles sont de plus en plus nombreuses à occuper des postes-clé. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si les institutions sont prêtes à accueillir les femmes, à mettre en place les infrastructures suffisantes pour concrètement permettre l'égalité des genres. Mme Hilal a indiqué avoir travaillé avec plusieurs Parlements pour évaluer leur degré de sensibilité à l'égalité des genres : il s'agissait des Parlements du Chili, de Turquie, du Bangladesh, d'Ouganda et du Rwanda. Ces évaluations avaient débouché sur des recommandations. Elle a espéré que cette présentation inciterait des Secrétaires généraux à impulser une telle évaluation dans leurs Parlements.

Mme Norah Pabic a effectué une présentation sur le Parlement du Myanmar. Celui-ci avait adhéré à l'UIP au cours de la session de Kampala. Les autorités avaient alors demandé une aide opérationnelle à l'UIP. Le Parlement en est aujourd'hui à sa deuxième année de fonctionnement après vingt ans sans Parlement. Elle a indiqué qu'un Programme de développement et de soutien au Parlement avait été défini et qu'il serait mis en œuvre jusqu'en 2015, en coopération avec le PNUD et en coordination avec les autres organisations qui proposent leur soutien aux Parlements, et avec les aides bilatérales. Elle a remercié les Secrétaires généraux des nombreux Parlements qui apportaient leur soutien à ce projet.

M. Manuel ALBA NAVARRO (Espagne) a estimé que le guide sur les médias sociaux était très intéressant et qu'il convenait que les Parlements suivent davantage ses directives. Il a demandé comment les Parlements référencés dans le rapport avaient été sélectionnés.

M. Andy RICHARDSON a indiqué qu'il ne s'agissait pour l'instant qu'un petit échantillon, et que d'autres exemples pourraient être ajoutés dans la version en ligne, en particulier celui de l'Espagne.

4..Communication de M. Claes MARTENSSON, Secrétaire général adjoint du Parlement suédois : « Les fonctionnaires parlementaires et l'équilibre entre service et impartialité»

M. le Président Marc BOSCH a invité M. Claes MARTENSSON (Suède) à présenter sa communication, comme suit :

Ayant assisté à la réunion de l'année dernière à Kampala, c'est avec grand plaisir que j'ai encore une fois le privilège de vous revoir tous ici, à Quito. Je désire également étendre ma plus profonde reconnaissance à nos collègues de l'Équateur qui ont la bonté de nous accueillir. Aujourd'hui, j'ai l'intention de partager avec vous quelques idées au sujet de l'intégrité, en espérant que ces idées nous inspireront dans la suite de nos discussions.

Le point commun que nous avons, nous qui sommes ici maintenant, est que nous sommes tous des fonctionnaires de l'État dans des contextes hautement politiques. Notre responsabilité est d'épauler les députés dans l'accomplissement de leurs obligations. Les députés sont élus et représentent une idéologie, un parti et une série de politiques. Les hommes politiques sont motivés par un désir de changer la société. En bref, les hommes politiques sont politiques par nature.

De notre côté, on attend de nous, les fonctionnaires, d'être objectifs et impartiaux. On attend de nous d'éviter tout favoritisme pour une opinion politique ou une autre. Comme l'indique le terme de fonctionnaire (en anglais « civil servant »), nous sommes des fournisseurs de services, nous servons. C'est pourquoi la question se pose de savoir quel service je peux fournir, tout en restant objectif et impartial ? Comment maintenir mon intégrité lorsque je fais l'objet d'une pression politique ? Il n'y a, naturellement, aucune réponse simple à ces questions, mais je pense que l'on gagne beaucoup en discutant, en définissant et en communiquant au sujet des questions d'intégrité. Pour résumer, je me concentrerai ici sur la manière de travailler sur l'intégrité dans les administrations parlementaires.

Mentionnons tout d'abord quelques situations qui comportent le type de tensions ou conflits potentiels entre service et intégrité dont je veux parler. Voici quelques exemples tirés de ma propre expérience dans les services administratifs du Parlement suédois.

- Par exemple, on le sait bien, l'information c'est le pouvoir et il est tentant de contrôler qui en est le destinataire et ce qu'elle concerne. Qui accède aux informations ? Comment être certain que tout un chacun reçoit les mêmes informations ? Qui décide des sujets de nos informations ?
- Qui définit le fonctionnement de l'administration du Parlement ? À quel point les députés doivent-ils influencer notre manière de travailler ?
- Devrions-nous donner de la voix lorsque nous ressentons des dysfonctionnements ? Si nous constatons des lacunes, devons-nous les combler ? Quelle doit être notre ligne de conduite si les députés eux-mêmes désirent passer sous silence des faits importants ?

- Comment apporter un soutien à des députés et des partis différents ? Nos services devraient-ils être quantifiés ou fournis selon le principe du « premier arrivé, premier servi » ? Devons-nous fournir plus de soutien aux partis au pouvoir ou, au contraire, à l'opposition ?
- Quand dépassons-nous nos limites de fonctionnaires et quand exerçons-nous, de fait, une influence politique ? Par exemple, nous est-il possible de jouer un rôle politique actif en fixant les agendas des questions parlementaires ?

Je crois que nous rencontrons tous dans notre travail de nombreux exemples qui témoignent de la tension entre service et intégrité. Le défi est, bien sûr, de savoir gérer cette tension de manière constructive. Je vais citer brièvement ici quelques exemples de la manière dont notre administration du Parlement suédois a géré ces questions. Je dois dire tout d'abord que j'estime que le processus de discussion et de travail sur ces questions est aussi important que les documents produits. Autrement dit, la voie suivie est probablement plus importante que l'objectif lui-même.

Je tire mon premier exemple du train de réformes hardi dénommé Roadmap 2014 sur lequel travaille actuellement l'administration du Parlement suédois. L'objectif de ce processus est de discuter nos méthodes de travail comprenant la gestion, l'organisation, la communication et la création d'un site de travail attractif. Le processus associé à Roadmap 2014 a fourni un important forum de discussion sur les valeurs culturelles et essentielles de notre administration. Nous avons formulé comme objectif que l'administration du Parlement suédois soit une administration parlementaire distincte, moderne, professionnelle, impliquée et investie, en mesure d'offrir un soutien encore plus performant au processus parlementaire. Le point actuel du contexte en cours étant que le processus définisse clairement les rôles, le professionnalisme, les objectifs et le soutien. Le processus comprend des discussions sur les valeurs essentielles et se base sur les processus antérieurs à partir de 2006, lorsque nous avons défini nos valeurs essentielles. Pris ensemble, ces valeurs et Roadmap 2014 créent une compréhension commune de ce que nous, fonctionnaires, attendons de nous-mêmes et de ce que les députés peuvent attendre de nous. Comme je l'ai dit précédemment, l'un des aspects les plus importants de ce travail est le processus lui-même. Il fournit aux fonctionnaires de l'administration parlementaire l'occasion de discuter et de définir pour les députés les défis ayant trait à l'intégrité.

Mon second exemple provient de l'une de nos sous-unités, le Service des Enquêtes du Parlement suédois. Dans ce service, nous avons successivement produit deux documents utiles, d'abord nos perspectives d'avenir, puis une politique d'affectation des missions. Le besoin de ces documents est né du fait que les députés demandent des enquêtes qu'ils désirent utiliser pour étayer leur propre politique. Il existe ici un conflit potentiel entre le désir de fournir un service et celui de rester néanmoins objectif. Lorsque nous avons formulé les perspectives du Service des Enquêtes, il nous est apparu que certains des objectifs, par exemple d'essayer de devenir encore plus serviables, sont en conflit potentiel avec d'autres objectifs, par exemple celui de rester objectifs. Pour aider le personnel des Enquêtes à gérer ce défi, mais aussi pour donner aux députés des attentes correctes, le Service des Enquêtes a ébauché, en concertation avec les partis représentés au Parlement, une politique des affectations de mission. Je désire souligner ici qu'il est important de fixer les limites entre l'intégrité et le service dans la

coopération et la consultation des députés. Cela apporte plus de légitimité aux politiques et une compréhension commune renforcera la position du fonctionnaire individuel lors de la mise en œuvre pratique de ces politiques.

La politique des affectations de missions définit clairement le rôle du Service des Enquêtes. Elle insiste sur le fait que le Service des Enquêtes travaille sur ordre de mission, mais qu'il est seul maître de ses décisions sur la manière d'effectuer une enquête et sur les conclusions à en tirer. Cette politique définit, en outre, de quelle manière le Service des Enquêtes doit accorder les priorités parmi les demandes. Elle définit le mandat de l'enquêteur, ce que les députés et autres clients peuvent attendre du Service des Enquêtes et s'est avérée être un outil précieux lors du dialogue en cours avec les clients, car il réduit les frictions dans les relations.

J'ai parlé brièvement de ces défis, politiques et instruments, cela en termes assez abstraits. Je désire ajouter que les perspectives d'avenir du Service des Enquêtes et la politique d'affectation existent en anglais et en français pour tous ceux qui désirent les étudier plus en détail. J'ai en outre quelques informations en anglais et en français au sujet de notre processus de réforme Roadmap 2014.

J'espère que les questions que j'ai évoquées et les quelques exemples que j'ai donnés sur la manière dont nous avons répondu à ces défis au sein du Parlement suédois vous ont apporté matière à réfléchir. Je tiens à vous remercier tous pour votre attention et je me ferai un plaisir de discuter toutes questions ou commentaires que vous pouvez avoir.

M. Somsak MANUNPICHU (Thaïlande) a indiqué s'être rendu en Suède avec une délégation de son Parlement afin d'y recueillir de bonnes pratiques. Il a estimé que la façon de travailler y était très intéressante. Il a demandé plus de précisions sur les changements intervenus en termes d'organisation et sur la notion de lieu de travail attrayant.

M. MARTENSSON a répondu que la feuille de route n'avait pas pour but de changer toute l'administration pour le plaisir. Des changements n'ont été apportés que dans les domaines dans lesquels des problèmes ou dysfonctionnements avaient été identifiés, afin de trouver des solutions et d'apporter les changements nécessaires. Nous voulons fournir un meilleur service aux parlementaires, et dans ce contexte un bon environnement de travail est un outil pour rendre un meilleur service.

M. Ulrich SCHÖLER (Allemagne) a indiqué que puisque les administrations parlementaires devaient maintenir une position neutre tout en répondant aux attentes des députés, les lignes directrices du Bundestag disposaient que les documents élaborés par l'administration devaient être utiles pour tous les députés et tous les groupes politiques. Au début, ils peuvent éventuellement n'être disponibles que pour le député qui les a demandés, mais au bout de quelques semaines ils doivent être mis à disposition de tous. Il a demandé ce qu'il en était en Suède.

M. MARTENSSON a répondu que la pratique était similaire, mais que l'on demandait au député pour qui avait été préparé le document s'il souhaitait qu'il soit diffusé.

M. Hafnaoui AMRANI a demandé si des pressions pouvaient être exercées par certains partis politiques sur les fonctionnaires. Il a demandé plus de renseignements sur le service de recherche.

M. MARTENSSON a indiqué qu'il serait ravi de donner des précisions sur le service de recherche à son collègue durant la pause. Concernant les pressions politiques, il a noté que les rôles des uns et des autres étaient bien définis et reconnus au Parlement suédois, et a indiqué ne pas être en mesure de donner d'exemples de telles pressions.

M. Manuel ALBA NAVARRO (Espagne) a estimé que les obligations d'impartialité étaient extrêmement importantes au sein des Parlements, plus encore que dans d'autres institutions. Pour autant, chacun a un avis, les fonctionnaires parlementaires ont des opinions et même des droits civiques : comment gérer cette dualité ? Comment gérer les éventuelles activités des fonctionnaires au sein de partis politiques ou dans des groupes de pression ?

M. MARTENSSON a répondu qu'il arrivait en effet que certains fonctionnaires participent à de telles activités, mais qu'au niveau de la direction ou dans les échelons les plus élevés de la hiérarchie, il était hautement recommandé de ne pas le faire. Il n'existe évidemment pas d'interdiction absolue, car nous jouissons tous des mêmes droits civiques mais cela fait partie des limites à respecter si l'on veut justement que les rôles de chacun restent spécifiques et donc reconnus et respectés.

La séance est levée à 11h15.

QUATRIÈME SÉANCE **Dimanche 24 mars 2013 (après-midi)**

Présidence de M. Marc BOSC

La séance est ouverte à 14h30

1. Remarques d'introduction

M. le Président a rappelé que l'heure limite de dépôt des candidatures pour le poste de vice-président était fixé à 16h le jour-même.

Il a indiqué que les discussions informelles pouvaient commencer, pour une heure environ, après quoi les rapporteurs désignés par chaque groupe effectueraient une présentation synthétique des conclusions de leur groupe en plénière, avant ouverture du débat.

2. Présentation des résultats des discussions informelles en groupes par les rapporteurs : « Est-il souhaitable et possible d'établir des standards ou normes communs aux différentes administrations parlementaires en matière de recrutement et de gestion des plans de carrière ? »

Mme Claressa SURTEES (premier groupe anglophone, ayant étudié plus spécifiquement la question du recrutement) a présenté les conclusions des travaux de son groupe, comme suit :

Un certain nombre de grands principes doivent guider le recrutement des membres de l'administration parlementaire :

- l'impartialité des candidats ;
- l'impartialité et la transparence de la procédure de recrutement ;
- aucune ingérence du politique dans le choix des candidats ne doit être permise ;
- la procédure doit contenir une description de poste pour chaque vacance, avec une description des compétences et des valeurs attendues des candidats qui se présentent.

Il est également nécessaire qu'il y ait une certaine cohésion dans les équipes et de la cohérence dans le recrutement, ceci dans le respect de la diversité (hommes-femmes, mais également les autres aspects de la diversité). Pour respecter ce principe de diversité, un recrutement extérieur peut parfois être souhaitable.

Une question connexe avait été posée par le groupe : faut-il encore escompter aujourd'hui une carrière à vie au Parlement ou cela n'est-il plus de mise ?

Dans beaucoup de Parlements, les recrutements se font en interne, et un avis extérieur n'est publié que pour les cas où aucun candidat interne n'est retenu. En Australie au contraire, tous les postes permanents font l'objet de procédures de publication, ouvertes à tous, sans aucune restriction. Souvent, l'examen comporte dans sa première phase un examen écrit, suivi éventuellement d'un entretien oral, visant à évaluer plus précisément les compétences des candidats. Le Secrétaire général participe souvent

directement au recrutement, mais ne fait parfois qu'entériner un processus préparé par d'autres personnes. Il arrive que le recrutement à des niveaux élevés se fasse à l'aide d'un autre organe collectif, dans lequel siège parfois le Président de l'Assemblée.

M. Jose Manuel ARAUJO (groupe hispanophone) a présenté les conclusions des travaux de son groupe, comme suit :

Le groupe a donné une réponse positive à la question posée : il faut définir certains principes de base. En ce qui concerne le recrutement :

- il faut savoir investir dans les ressources humaines au Parlement, pour avoir des gens de qualité
- chaque Parlement doit avoir un corps spécial de fonctionnaires, parfois cela est inscrit dans la loi ou la Constitution. Cela est nécessaire pour garantir l'impartialité et la qualité technique du personnel. Il faut donc distinguer clairement les fonctionnaires des Parlements des personnels des groupes politiques et des parlementaires
- le recrutement doit être périodique et planifié, il faut penser par avance aux évolutions de l'activité parlementaire, identifier les domaines qui tombent en désuétude et ceux qui se développent, et adapter le recrutement en fonction de cela (gestion prévisionnelle des ressources humaines).
- le recrutement doit être fait par le biais de procédures de type concours ou examen qui soient publiques et transparentes, ce qui permet de garantir tant la qualité technique que l'impartialité des personnels.

En ce qui concerne les plans de carrière des fonctionnaires, il convient de développer des instruments permettant de motiver les fonctionnaires, et ce dans trois 3 domaines : - la formation, il faut investir dans la formation

- permettre la reconnaissance de la qualité des fonctionnaires grâce à une carrière qui évolue
- l'évaluation, comme instrument de gestion des ressources humaines comme de l'ensemble des activités du parlement.

M. Alphonse NOMBRE (groupe francophone) a présenté la synthèse du « tronc commun » sur lequel son groupe avait trouvé un consensus, comme suit :

Tout d'abord, il a réaffirmé la nécessité d'une fonction publique parlementaire indépendante.

5 principes paraissent fondamentaux en matière de recrutement :

- l'indépendance vis-à-vis des autorités du Parlement
- la polyvalence du personnel, afin d'assurer leur mobilité au sein du Parlement
- l'égal accès aux postes en tenant compte de la diversité des populations et des compétences
- la publicité de la procédure, afin d'assurer la transparence
- la définition claire des postes de travail (fiches de poste) en fonction des besoins de l'administration parlementaire

Une fois ces principes définis, le groupe a défini deux critères à retenir pour la procédure par laquelle s'effectue ce recrutement :

- la mise en place d'un jury mixte (recours à des compétences tant externes qu'internes), les membres externes pour les tests psychotechniques et l'évaluation du niveau général et les membres internes pour évaluer le candidat en fonction des besoins concrets de l'employeur

- l'existence d'une période ou stage probatoire avant de finaliser le recrutement

En matière de plans de carrière et de gestion prévisionnelle du personnel, les normes retenues par le groupe sont les suivantes :

- mise en place d'une évaluation périodique pour tous les personnels
- formation professionnelle permanente
- mise en place de commissions paritaires décisionnelles ou consultatives des personnels
- les décisions administratives prises contre le personnel doivent être susceptibles d'un recours administratif et/ou juridictionnel pour protéger les agents de l'arbitraire, dans le respect de la séparation des pouvoirs
- Mise en place d'un système clair de motivation et de récompense

Enfin, le groupe a estimé que pour les deux aspects de la question, il convenait d'avoir toujours à l'esprit la question du genre, qui est transversale, et, dans certains pays, prendre en compte également les catégories socio-professionnelles.

M. Edward OLLARD (second groupe anglophone, ayant étudié plus spécifiquement la question de la gestion des carrières), a présenté les conclusions des travaux de son groupe, comme suit :

Le groupe a souhaité se concentrer sur les personnes qui travaillent sur le cœur de métier. Les personnels recrutés au Parlement ont tendance à rester longtemps, il est donc essentiel que les compétences restent à jour et soient enrichies de compétences venant de l'extérieur. Pour parvenir à cela, les membres du groupe ont exprimé le besoin d'une stratégie transversale pour la gestion des carrières, s'articulant autour de certaines thématiques :

- il est important d'assurer une mobilité interne du personnel
- il faut identifier clairement les compétences spécifiques à un poste ou à un échelon de poste
- il convient de favoriser les opportunités de détachement : il est profitable de bénéficier de l'expérience de personnels ayant travaillé dans un autre secteur ou un autre domaine, dans la deuxième chambre du Parlement ou dans un autre Parlement, dans d'autres administrations publiques ou pourquoi pas dans le secteur privé
- au sommet de la hiérarchie ou pour les cadres en général, il est essentiel d'assurer une formation managériale, une formation au leadership de type MBA
- la question du genre est très importante : dans plusieurs Parlements, par exemple au Royaume-Uni, existe pour chaque personne souhaitant fonder une famille la possibilité de pauses carrière ou d'un aménagement du temps de travail. Toutefois, cela pénalise parfois les carrières des personnes concernées.

M. le Président a remercié les quatre rapporteurs, estimant qu'ils avaient apporté beaucoup de matière à la réflexion. Il a indiqué que les discussions se poursuivraient entre les rapporteurs et les membres du Bureau dès l'issue de la plénière, pour tenter de proposer des principes généraux applicables à la plénière

3. Communication de M. Austin ZVOMA, Secrétaire général du Parlement du Zimbabwe : « Certification ISO : à la recherche de l'excellence dans la prestation de service par l'administration parlementaire »

M. le Président Marc BOSCH a invité M. Austin Zvoma à présenter sa communication, comme suit :

1. Introduction

« Un homme doit si bien faire son travail que les vivants, les morts et les gens à naître ne pourraient faire mieux. Si votre tâche est de balayer les rues, balayez-les comme Michel-Ange peignait ses toiles, comme Shakespeare écrivait sa poésie, comme Beethoven composait sa musique. Balayez vos rues tant et si bien que les habitants du Ciel et de la terre devront s'arrêter et dire : 'Ici vivait un grand balayeur de rues qui faisait bien son travail.' » (Dr. Martin Luther King Jr., Facing the Challenges of a new age, 1957)

Cette citation illustre bien ce qui a poussé l'administration du Parlement zimbabwéen (PZ) à s'atteler à améliorer la prestation de ses services. Le PZ s'est engagé à fournir des services de qualité qui satisfassent et surpassent les attentes du client. Par conséquent nous avons choisi de nous aligner sur la **Certification 9001 :2008 de l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO)** des Systèmes de management de la qualité (SMQ), en 2010. La certification ISO 9001 :2008 est octroyée aux organisations qui observent un minimum des normes SMQ. La certification ISO n'est pas une fin en soi mais un moyen d'aboutir à une fin, une quête d'excellence. Conformément à l'amélioration continue, c'est une course sans ligne d'arrivée.

Pourquoi le PZ s'est-il engagé dans ce voyage apparemment sans fin ? Quels sont les défis et les leçons amassés dans ce parcours ?

2. Raisons de l'adoption de la certification ISO

Les électeurs ont le sentiment que la prestation des services dans les institutions publiques est généralement inefficace. Le Parlement zimbabwéen n'a pas été à l'abri de cette perception dans les années 1990, étant de plus en plus considéré comme une institution passive, incapable d'obliger le Pouvoir Exécutif à rendre des comptes. Le public voyait aussi le Parlement comme une institution qui n'était ni accessible ni soucieuse des préoccupations du peuple. C'est pourquoi les réformes d'ensemble instituées par le Parlement zimbabwéen en 1996 avaient pour but de changer cette perception ainsi que les frustrations qu'éprouvaient les parlementaires dans l'exercice de leur mandat constitutionnel (**« établir des lois pour la paix, l'ordre et la bonne gouvernance du Zimbabwe »**). L'objectif de ces réformes était de revoir sa fonction législative et sa conduite des affaires publiques afin de le rendre plus efficace.

Pour compléter ces réformes, l'Administration du parlement a intentionnellement adopté un plan stratégique en 2000 pour la coordination efficace et objective de la mise en œuvre des réformes et d'une meilleure prestation de services au Parlement. L'adoption d'un plan stratégique et l'introduction en 2008 d'un système de management du tableau de bord

prospectif (BSC) avaient pour but d'introduire une approche professionnelle de la prestation des services. Par conséquent, l'administration du parlement (AP) s'est engagée dans la voie de la certification ISO 9001:2008 des systèmes du management de la qualité (SMQ) en octobre 2010, ayant le mois d'août 2011 comme date butoir de la certification. La dynamique de la certification ISO avait pour but d'inculquer aux fonctionnaires une approche professionnelle de la prestation des services. L'AP a obtenu la certification en septembre 2012. Elle a raté la date prévue pour des raisons stratégiques.

3. Le cheminement vers la certification ISO 9001 :2008

Le cheminement vers la certification ISO a été long et non sans défis. Les discussions préliminaires sur l'obtention de la certification ont eu lieu entre 2003 et 2004 puis ont été reprises chaque année lors des réunions de planification, avec peu de progrès. A l'époque, le problème était que malgré le désir d'avoir une certification, l'on doutait encore qu'elle fût nécessaire ou faisable dans un cadre du secteur public. Il n'y avait donc pas de consensus sur l'initiative. En dépit de ces problèmes, la marche vers la certification a été formellement incluse dans le Plan Stratégique de l'AP pour 2008-2013. Le travail sur la certification a commencé d'arrache-pied en août 2010 quand furent mis en place les moyens logistiques de sensibilisation et de formation du personnel.

Qu'est-ce que l'Organisation Internationale de Normalisation ?

L'ISO, l'Organisation Internationale de Normalisation, est le plus grand concepteur et éditeur de normes internationales au monde, avec plus de 19.100 en fin mai 2012. L'ISO constitue la plate-forme où l'on obtient un consensus sur les Normes Internationales qui satisfont les besoins des affaires, du gouvernement et de la société. L'ISO est un réseau d'organes nationaux de normalisation, un par pays (un total de 164 en mai 2012). Chaque membre est l'organe de normalisation le plus représentatif de son pays et un relais pour les activités de l'ISO. Les membres de l'ISO représentent les intérêts de normalisation de leurs pays dans le système de l'ISO. Plusieurs membres de l'ISO font partie de la structure gouvernementale de leur pays ou sont mandatés par leurs gouvernements. D'autres sont des organisations du secteur privé souvent mises en place par des partenariats nationaux entre associations industrielles. Actuellement il y a 9 normes ISO très populaires dont l'ISO 9001:2008 est la plus utilisée. Il s'agit de :

ISO 9000 management de la qualité, ISO 14000 management environnemental, ISO 3166 codes des pays, ISO 26000 responsabilité sociétale, ISO 50001 management de l'énergie, ISO 31000 management du risque, ISO 22000 management de la sécurité des aliments, ISO 4217 codes des monnaies et ISO 639 codes des langues. Les normes internationales ISO assurent que les produits et services soient sûrs, fiables et de bonne qualité. Pour les entreprises, elles sont des outils stratégiques qui réduisent les coûts en diminuant le gaspillage et les erreurs et en augmentant la productivité. Elles aident les entreprises à accéder aux nouveaux marchés, niveler le terrain d'action pour les pays en développement et faciliter un commerce mondial libre et équitable.

4. Étape de sensibilisation à l'ISO

L'AP a établi une feuille de route après avoir reçu l'avis d'un consultant SMQ lors des séminaires de sensibilisation. Pour réaliser un approvisionnement, une série de séminaires de sensibilisation à l'ISO a été organisée pour l'ensemble du personnel du Parlement de septembre à décembre 2010. Les séminaires portaient sur :

- i) la description des exigences de la norme ISO 9001 : 2008
- II) la réflexion sur les processus et systèmes au sein du Parlement
- III) une évaluation des ressources financières et humaines nécessaires pour obtenir la certification.

Cet exercice d'évaluation a révélé que le Parlement avait déjà une infrastructure de base en place sous forme de politiques, de manuels et des procédures dans la plupart de ses opérations nécessitant seulement une amélioration pour se conformer aux exigences de la norme.

En outre, l'AP présentait l'avantage d'avoir adopté la planification stratégique et le système de management de performance du tableau de bord prospectif dans le cadre de ses pratiques de gestion. La norme ISO 9001:2008 SMQ souligne particulièrement le réglage et la mesure des objectifs de la qualité. L'évaluation a aussi révélé que certains des processus et des procédures de l'AP en usage sont fondés sur les us et coutumes mais n'avaient pas été documentés conformément aux SMQ. La norme ISO 9001:2008 insiste beaucoup sur la définition des objectifs de qualité avec des extraits et des résultats mesurables.

L'AP n'a officiellement décidé d'obtenir la certification ISO que lors d'un séminaire de sensibilisation en septembre 2010 après beaucoup d'introspection pour convaincre certains sceptiques au sein du personnel. Les séminaires se sont révélés très importants en ce qu'ils ont contribué à régler les problèmes de résistance au changement, à identifier les potentiels problèmes et choisir les officiers à nommer à l'équipe d'assurance de la qualité (EAQ). C'est au cours de ces séminaires de sensibilisation que la cartographie initiale des processus et des partenaires de l'institution a eu lieu. Ces séminaires ont suscité beaucoup d'enthousiasme au sein du personnel et ont également contribué à identifier certains des candidats potentiels pour l'EAQ. Cette équipe ainsi que les contrôleurs internes de gestion des systèmes (CIS) ont été nommés en novembre 2010 et février 2011, respectivement. Les deux groupes ont participé à des ateliers de formation distincts peu après leur nomination. Les séminaires portaient principalement sur l'explication au personnel des éléments en jeu dans la certification ISO et les possibles bénéfices pour l'institution, ses clients et les membres de son personnel. Les responsabilités des deux équipes sont abordées ci-dessous.

5. Équipes d'assurance de la qualité et des contrôleurs internes de gestion

L'EAQ comprend un représentant du management (RM), un représentant adjoint du management (RAM) comme chef d'équipe et chef d'équipe adjoint respectivement, ainsi que deux représentants de chaque ministère tirés de toutes les strates du personnel. L'un des greffiers adjoints est le RM tandis que l'un des gestionnaires chefs est le RAM, tel que requis par la norme. Cet arrangement permet d'envoyer régulièrement des rapports aux gestionnaires

et de prendre des décisions opportunes puisque les dirigeants ont accès facile au greffier.

Mandat de l'EAQ

- Recommander à l'AP un système de management de la qualité (SMQ), une déclaration de politique de la qualité et un manuel de politique de la qualité qui répondent efficacement aux exigences et aux besoins des clients et des partenaires du PZ
- Cartographier tous les processus de travail et de documenter toutes les procédures essentielles à la prestation des services de qualité aux clients et aux besoins des partenaires du PZ.
- l'adoption d'outils solides pour le suivi et l'évaluation de toutes les initiatives visant à satisfaire les exigences et les besoins des partenaires.

Les contributions principales de l'EAQ incluent, entre autres :

- l'élaboration d'une déclaration de politique de la qualité approuvée par le greffier du Parlement (GP)
- l'élaboration d'un manuel et de normes de la qualité pour le PZ
- la production d'un rapport de référence sur les méthodes de travail actuelles
- produire une documentation des processus et procédures de travail
- fournir des contrôleurs internes de systèmes bien formés
- l'obtention par l'AP de la certification des systèmes de management de qualité

Mandat de l'EAQ

- recommander à l'AP un système de management de la qualité (SMQ), une déclaration de la politique de la qualité et un manuel de la politique de la qualité qui répondent efficacement aux exigences et aux besoins des clients et des partenaires du PZ
- cartographier tous les processus de travail et documenter toutes les procédures essentielles à la prestation des services de qualité aux clients et aux besoins des partenaires du PZ
- l'adoption d'outils robustes pour le suivi et l'évaluation de toutes les initiatives visant à satisfaire les besoins et exigences des partenaires.

Les contributions principales de l'EAQ incluent, entre autres:

- l'élaboration d'une déclaration de politique de la qualité approuvée par le greffier du Parlement (GP)
- l'élaboration d'un manuel et de normes de la qualité pour le PZ
- la production d'un rapport de référence sur les processus de travail actuels
- aboutir à la documentation de l'évolution et des procédures du travail
- produire des contrôleurs internes de gestion des systèmes bien formés
- réaliser la certification des systèmes de management de la qualité de l'AP.

Le rôle de l'EAQ est de répondre aux exigences de la norme ISO relatives à l'implication du personnel et de mobiliser les diverses compétences, les expériences et les capacités disponibles au sein de l'AP. L'EAQ mène le projet SMQ en effectuant la cartographie des processus, en produisant le manuel de

la qualité, la déclaration de la politique de la qualité, les procédures, les instructions et les manuels. L'EAQ agit également comme un système d'alerte précoce dans l'identification des problèmes au sein du système. L'équipe a développé une collaboration interne cordiale caractérisée par l'ouverture et le respect des opinions de chaque membre conformément à notre **mission : respecter le caractère sacré de l'honnête contribution et fournir un service professionnel à travers l'esprit d'équipe.**

L'équipe de contrôleurs internes des systèmes (CIS) s'occupe de l'efficacité et de l'intégrité des systèmes mis en place. Cette équipe est chargée de générer des **audits** et des **rapports d'action corrective** qui font partie de l'ordre du jour des réunions trimestrielles de **révision de gestion**. Le nombre de constatations de la vérification a sensiblement baissé, car les agents sont maintenant mieux au fait des exigences de la norme. Les **rapports d'action corrective** générés après chaque cycle de vérification sont examinés par le **Comité d'analyse des causes premières**. Celui-ci détermine la source des problèmes Identifiés, propose des mesures correctives et une date butoir pour l'achèvement des mesures correctives. L'audit du contrôleur et du vérificateur-en-chef et d'autres partenaires ont reconnu l'efficacité du système.

6. Les audits de certification.

Il est impératif que l'organisme de certification procède à un nombre d'audits afin de vérifier la conformité de l'organisation aux exigences de la norme ISO 9001:2008. La première étape est l'évaluation initiale de documentation (EID), où les contrôleurs déterminent si l'organisation a mis en place les systèmes et la documentation nécessaires. Un audit de certification doit être effectué dans les six mois de la vérification de l'EID. Dans L'Art de la guerre, le célèbre stratège chinois Sun Tzu avertit : « Un général chevronné ne mène ses troupes à la bataille que lorsque la situation est propice. Il vaut même mieux se replier afin de se regrouper. » La vérification de la documentation de l'AP aurait pu être effectué dès mars 2012. Néanmoins, l'EAQ a stratégiquement recommandé un report de la date pour permettre un finissage qui minimise les non-conformités (NC). Un audit étendu d'auto-évaluation du système a été mené entre juin et juillet 2012 pour s'assurer que l'AP soit prête à subir avec succès une vérification par l'organisme certificateur.

En novembre 2011, après que l'EAQ a été convaincu que nous étions prêts à soumettre nos systèmes à un audit externe et pour ne pas souffrir de fatigue, l'AP a décidé d'inviter l'Association de normalisation du Zimbabwe (SAZ), l'organisme de certification, pour l'audit de l'EID fait en décembre 2011. L'audit n'a relevé que 6 non-conformités (NC) à corriger. Celles-ci ont été dûment changées avant le 31 janvier 2012. L'étape suivante était que l'AP prépare l'audit de certification proprement dit dans les délais fixés par la SAZ.

La SAZ, qui est affilié à l'Association de normalisation de la SADC (SADCAS), a effectué dans toute l'institution un audit de certification sur l'efficacité des systèmes et des processus de l'AP en mai 2012. La vérification a relevé un total de 23 NC (3 majeures et 20 mineures), ce qui était relativement faible, comme l'ont reconnu les certificateurs. Ces NC ont été corrigées en deux mois, amenant le Comité de la SAZ à approuver la demande de certification de l'AP au début d'août 2012. L'AP a formellement reçu la Certification ISO 9001: 2008 des SMQ le 5 septembre 2012. Elle ainsi marqué l'Histoire en

devenant le troisième Parlement au monde à être certifié et la deuxième institution publique dans le pays pour les SMQ.

On l'a déjà mentionné, la certification elle-même est seulement le premier pas pour fournir des services de qualité aux clients. Le vrai travail pour l'AP a commencé puisque la certification est valide pour trois ans seulement, est soumise à des audits de surveillance mensuels de six mois et peut donc être retirée pour manquements graves aux exigences de la norme. Le défi pour l'AP est de demeurer attaché et conforme aux principes et exigences de la norme.

Le premier audit de surveillance après la certification de l'AP, fait le 8 mars 2013, a relevé 10 NC (3 majeures et 7 mineures) lesquelles seront corrigées endéans un mois dans le respect de la norme. Encore une fois, ceci est considéré comme un faible nombre.

7. Réalisations et leçons apprises

Le leadership est essentiel pour fournir une orientation et des ressources pour la réalisation des objectifs organisationnels, surtout dans les organismes dynamiques.

Le projet de certification ISO a été un exercice de longue haleine qui a mis à l'épreuve l'endurance de l'EAQ et l'ensemble de l'institution quant au maintien de leur cap. L'obtention de la certification ISO, qui nécessitait l'esprit d'équipe des dirigeants et du personnel du Parlement en général, a démontré l'engagement de l'AP à suivre les 8 principes de la norme, à savoir :

- Se préoccuper du client
- L'engagement du leadership
- La participation des personnes
- L'approche du management basée sur les processus
- L'approche du management basée sur les systèmes
- L'amélioration continue
- L'approche des prises de décisions basée sur les faits
- Des relations mutuellement bénéfiques entre fournisseurs.

La cartographie des processus mentionnée plus haut a contribué à rationaliser le mode de travail et à s'assurer que les résultats souhaités soient atteints plus efficacement. La cartographie des processus a abouti à l'élaboration d'une carte des processus combinés pour l'ensemble de l'institution afin de montrer l'interconnexion entre les activités des différents ministères, l'évolution des procédures de travail et les instructions. Elles sont importantes car elles créent un moyen conventionnel de faire les choses au sein de l'organisation, garantissant par-là la cohérence de la prestation des services. Elles sont également utiles dans le recrutement et la formation du nouveau personnel. Les liens entre les sous-systèmes du Ministère signifient que la production d'un ministère ou d'un individu devient l'intrant du ministère ou de la personne suivante. La production des rapports Hansard et in extenso des réunions du Comité et d'autres processus qui ont des échéances strictes est un exemple concret. L'approche systémique a donc été essentielle à la constitution d'équipes efficaces dans les départements impliqués. Ceci a pour résultat l'amélioration des délais de livraison. L'approche a également conduit à l'élaboration de contrats de niveau de service (CNS) entre les différents services et ceux-ci sont constamment surveillés et examinés.

Les SMQ impliquent que les organisations améliorent continuellement leurs systèmes et processus. Cela se fait à travers les audits internes trimestriels des systèmes, la levée des mesures correctives, les réunions d'examen des rapports d'action préventive et la gestion trimestrielle. Les audits internes des systèmes et les rapports d'actions correctives et préventives ont contribué à améliorer les contrôles et les systèmes internes. Par la suite il y a eu une réduction prononcée du nombre de non-conformités relevées par les vérificateurs externes et internes. Les audits de surveillance semestrielle par l'organisme certificateur aident également le personnel à rester concentré sur le maintien ou l'amélioration des normes requises.

Bien que l'obtention de la certification ait été un jalon en soi, l'AP en a récolté un progrès positif. L'une des réalisations les plus importantes du processus constatées au sein du personnel est le changement de comportement et d'attitude envers le travail. Ces changements contribuent à la réalisation des objectifs organisationnels et surtout la fourniture de services de qualité à nos clients.

La certification ISO est l'une des innovations que l'AP a apportées afin de développer une culture d'excellence dans la prestation des services au sein de l'institution. L'adoption du processus de planification stratégique a été une réalisation novatrice au sein de la fonction publique au Zimbabwe. L'introduction du système de management de performance du tableau de bord prospectif, employé couramment dans le secteur privé, était appropriée pour les SMQ qui mettent l'accent sur la conformité aux systèmes et aux processus.

8. Conclusion

L'une des plus importantes réalisations du processus a été le changement de comportement et d'attitude envers le travail au sein de la majorité du personnel. Ce changement contribue à la réalisation des objectifs organisationnels et à la fourniture de services de qualité aux clients.

« L'excellence est un art acquis par la formation et l'habitude. Nous n'agissons pas justement parce que nous avons la vertu ou l'excellence, mais nous avons plutôt celles-ci parce que nous avons agi justement. Nous sommes ce que nous faisons sans cesse. L'excellence n'est donc pas un acte mais une habitude. » (Aristote, philosophe grec).

M. Md Mahfuzur RAHMAN (Bangladesh) a demandé quelles mesures avaient été prises par le Parlement, notamment en matière budgétaire, au moment de la préparation des objectifs sur la norme ISO.

M. Somsak MANUNPICHU (Thaïlande) a expliqué que des discussions analogues avaient eu lieu en Thaïlande sur la manière d'améliorer la qualité des services rendus. Il a estimé que le document de M. ZVOMA était une véritable source d'inspiration.

M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a indiqué que le Parlement britannique avait également reçu une certification, ne sachant pas toutefois si celle-ci était reconnue internationalement, et qui concernait avant tout les ressources humaines. Il a demandé comment faire en sorte que les services du Parlement soient coordonnés dans cette démarche et a estimé que l'expérience décrite était très intéressante et sans doute transposable.

M. Austin ZVOMA a indiqué qu'au début de la démarche, son administration s'était demandée comment dégager les ressources nécessaires mais il avait finalement été décidé de le faire tout en continuant le travail

quotidien, ce qui était plus facile dans cette administration de petite taille. Une telle démarche est faisable même avec un minimum de ressources. ISO et les certifications en général sont souvent associés au secteur privé, toutefois on retrouve ce type de démarche dans de nombreuses administrations, comme c'est le cas des démarches qui ont été présentées par MM. Schwab ou Martensson. Pour répondre à M. Evans, il se peut qu'au sein du Parlement un seul service cherche une certification. Au Zimbabwe, il a été souhaité que la démarche implique toute l'organisation pour améliorer la coordination et la possibilité de former des équipes transversales. La certification ne signifie pas être le Parlement le plus efficace mais elle donne une bonne image, ce qui est important en matière de communication.

M. Najib EL KHADI (Maroc) a évoqué la possibilité d'élaborer un guide universel de l'ASGP, indiquant les critères à prendre en considération par chaque Parlement pour assurer un niveau d'excellence de la prestation fournie par l'administration parlementaire.

M. Ayad Namik MAJID (Irak) a approuvé l'idée de définir des lignes directrices de ce type.

Mme. Barbara DITHAPO (Botswana) a demandé comment était assuré le suivi de l'efficacité de cette réforme.

M. Austin ZVOMA a répondu que lorsqu'est évoquée la notion de prestation de service, il s'agit seulement d'améliorer la satisfaction des clients, en l'occurrence les députés. Il convient donc d'effectuer des enquêtes de satisfaction de ces clients, ce qui a été fait au Zimbabwe, y compris en ce qui concerne les programmes de renforcement des capacités des députés. En amont, il leur est demandé quels sont les services qu'ils veulent obtenir, en aval, des enquêtes sont effectuées. En outre, les équipes d'audit sont là pour assurer la conformité de la mise en œuvre à la stratégie définie, la stratégie est donc adaptée au fur et à mesure si nécessaire.

La séance est levée à 16h15.

CINQUIÈME SÉANCE
Mardi 26 mars 2013 (matin)

Présidence de M. Marc BOSC

La séance est ouverte à 10h

1. Remarques introductives

M. le Président a remercié les hôtes équatoriens pour l'intérêt et l'excellente organisation de l'excursion du jour précédent.

2. Communication de M. Ulrich SCHÖLER, Secrétaire général adjoint du Bundestag allemand : « Les nécessaires limites à la transparence – les problèmes posés aux Parlements sur les lois »

M. le Président Marc BOSC a invité M. Ulrich SCHÖLER, Secrétaire général adjoint du Bundestag, à présenter sa communication, comme suit :

L'Allemagne a connu au premier semestre 2011 un immense scandale qui a finalement conduit à la démission de l'homme politique allemand alors le plus populaire, du moins d'après les enquêtes d'opinion, le baron Guttenberg, ministre de la Défense, qui était en tête dans les sondages, loin devant la chancelière Angela Merkel. Des années plus tôt, alors qu'il était député au Bundestag et membre de la commission des affaires étrangères, il avait commandé aux services des études parlementaires une série d'études, dont certaines ont été reprises, sans être citées correctement, dans sa thèse de doctorat. Pendant plusieurs mois, cette affaire a eu un écho retentissant dans les médias. Il n'est pas étonnant que cette couverture médiatique ait porté à la connaissance du grand public la possibilité qu'ont les députés de se faire assister dans leur travail en ayant recours aux ressources des services des études parlementaires.

L'évolution qui a conduit la République fédérale d'Allemagne à se doter d'une loi sur la liberté d'accès à l'information était un processus lui-même inscrit dans une évolution européenne plus ancienne. Les avancées les plus déterminantes vers l'adoption de cette législation au plan national ont été le fait d'initiatives au niveau européen. En Allemagne, l'opinion qui dominait alors était qu'on ne pouvait pas faire dériver de la constitution allemande de droit direct à l'information pour le citoyen individuel. Dans sa jurisprudence, la Cour de justice européenne n'estime pas non plus que la Convention européenne des droits de l'homme fonde un tel droit d'accès au dossier. À l'inverse, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a parlé dès le début d'un droit du grand public à être correctement informé. Ce droit

général d'accès à l'information est considéré comme un principe fondamental de la démocratie.

Dans le débat politique intérieur sur la question de savoir si la République fédérale avait besoin d'une telle loi, les partisans gagnèrent du terrain en faisant aussi référence au rôle pionnier d'un certain nombre de pays européens (mais aussi des États-Unis) et à l'avance importante déjà prise dans ce domaine tant par l'Union européenne que par le Conseil de l'Europe. Dès 2001, la Communauté européenne avait en effet adopté un *règlement sur la transparence* qui régissait l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Ce texte définissait donc des droits d'accès à l'information, mais prévoyait toutefois des possibilités concrètes de restriction permettant de tenir compte des intérêts contradictoires, publics ou privés. Dans une série de demandes, dont la dernière date de 2002, le Conseil de l'Europe avait recommandé à ses États membres de garantir à chaque individu des droits généraux d'accès à l'information.

D'un point de vue non de droit constitutionnel, mais de simple législation, nous nous demanderons maintenant si le citoyen (ou, éventuellement, un journaliste) a, en vertu de la loi sur la liberté d'accès aux informations de l'État fédéral (*Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, IFG*) en vigueur depuis début 2006, le droit d'obtenir les mêmes informations qu'un député. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si la loi IFG s'étend aussi au travail des services des études (et à leurs résultats) et s'il existe en conséquence des droits d'accès et de communication de dossiers, droits dont l'exécution pourrait, le cas échéant, être recherchée en justice. Le fait que dans l'« affaire Guttenberg », le Bundestag n'ait pas communiqué les expertises concernées aux personnes intéressées et que cette communication doive maintenant être obtenue par une action en justice montre, à nos yeux, qu'il existe bel et bien des motifs d'empêchement importants.

On peut maintenant se demander pourquoi le Bundestag allemand se braque et agit en justice contre l'octroi au citoyen du même droit d'accès à l'information qu'à un député du Bundestag. Pour répondre à cette question, il faut tenir compte, d'une part, de la fonction particulière des services des études et, d'autre part, de la position des députés au regard du droit constitutionnel. Il serait certainement présomptueux de voir dans les premiers une sorte de contrepoids aux vastes possibilités de l'appareil exécutif des ministères. Il apparaît en effet nettement qu'ils n'en sont pas capables, ne serait-ce qu'en raison de leur dotation en personnel. Ils n'en constituent pas moins (avec d'autres) un instrument dont l'importance a augmenté au fil des ans, et auquel les députés peuvent avoir recours dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécutif. Cette contribution à la fonction de contrôle du parlement est sans aucun doute l'une de leurs

missions essentielles. De même, les services des études sont prévus et utilisés pour accompagner et soutenir le travail législatif concret des députés, en commission et en séance plénière. En d'autres termes, ils garantissent aux parlementaires une assistance indépendante et participent ainsi à un contrôle efficace du gouvernement.

Le député librement élu doit pouvoir exercer ces aspects essentiels de son activité sans contrôle ni surveillance. Dans ce contexte, nul n'a donc le droit de chercher à savoir quel député a posé quelles questions ou demandé quelles études dans quel domaine de son activité aux services des études : chaque étude est par principe destinée personnellement au député qui en a fait la demande et qui peut ensuite l'utiliser sans pouvoir être identifié comme « client ». En outre, dans la pratique, de nombreux échanges entre le député ou ses collaborateurs et le service spécialisé des services des études chargé de l'étude et l'expert qui la réalise sont nécessaires avant qu'il soit possible de déterminer quel est exactement l'objet de la demande, selon quelle méthode et avec quels dossier, documents et expertises l'étude devra être élaborée et à quelles fins le député en a besoin. Accorder au citoyen ou au journaliste la liberté d'accès à l'information et aux dossiers serait leur donner accès à ces procédures touchant à l'essence même du travail du député.

En raison de la position que notre constitution garantit à chaque député, il est déjà douteux qu'une si large possibilité de contrôle soit valide au regard de l'article 38 de notre constitution. Il ne fait aucun doute que le législateur avait souhaité voir l'activité parlementaire exclue du champ d'application de la loi IFG et qu'il avait, dans l'article 1, restreint par principe le droit d'accès du citoyen aux autorités. Certes, la disposition excluant les affaires parlementaires ne fait pas expressément mention des services des études, mais leur non-inclusion dans le champ d'application de la loi n'a pas été contestée lors des consultations en commission. Le tribunal administratif de Berlin a depuis rendu un arrêt dont le sommaire stipule : « En ce qui concerne les études des services des études, le Bundestag allemand est un organe fédéral au sens de l'article 1, paragraphe 1, deuxième phrase de la loi IFG, assumant des tâches administratives de droit public. » Les auteurs de l'arrêt estiment donc que ces études sont également visées par le droit d'accès à l'information du citoyen.

Le Bundestag allemand a fait appel de cet arrêt. En effet, s'il devait être valide au cours de la procédure, cela entraînerait inévitablement un changement considérable du rôle et du travail concret des services des études. Si le citoyen ou le journaliste se voyait reconnaître un droit d'accès aux processus de travail des services des études ou un droit à communication de leurs expertises, cela exigerait probablement d'une part de réduire à un minimum l'interaction entre le bureau du député et les experts. D'autre part, les experts seraient obligés de rédiger leurs textes et expertises (si possible,

sans y exprimer d'appréciations) avec la plus grande prudence, devant garder à l'esprit que l'étude pourrait à tout moment être rendue publique. Les services des études seraient ainsi dessaisis de façon dramatique de la fonction qu'ils exercent actuellement, et ne se distingueraient ainsi pratiquement plus d'instituts extraparlimentaires de conseil scientifique.

Une comparaison internationale

Les changements en matière de « liberté d'accès à l'information » n'ont pas été un phénomène national, mais un processus européen. Il est donc certainement utile de conclure en examinant les réglementations correspondantes en vigueur dans des pays se trouvant dans une situation comparable - des pays ayant d'une part une longue tradition de démocratie parlementaire et d'autre part également dotés de lois sur la liberté d'accès à l'information - et de se demander comment la situation qui nous intéresse ici y est réglementée (nous avons obtenu l'essentiel de ces informations grâce aux services efficaces du CERPD, le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires).

La *Grande-Bretagne* s'est dotée en 2000 d'un *Freedom of Information Act (FoI)* qui s'applique en principe aux deux chambres du parlement. Il incombe toutefois au président de la chambre concernée d'indiquer dans une attestation définitive les cas où la divulgation de telles informations violerait les privilèges parlementaires et donc de l'interdire. Ces exceptions comprennent les rapports destinés aux députés et les informations dont la publication empêcherait ou serait susceptible d'empêcher la mise à disposition libre et honnête de conseils ou l'échange libre et honnête de vues à des fins de consultation. Les exceptions citées sont réglementées par les sections 34 et 36 de la loi FoI. Les informations que le *Research Service* communique individuellement à des députés sont présentées comme des exemples caractéristiques d'informations tombant sous le coup des attestations émises par le président de la chambre.

En *France*, le texte concerné est la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 réglementant la liberté d'accès aux documents administratifs. Pour des raisons de séparation des pouvoirs, ce texte exclut par principe l'accès aux informations ou aux documents des représentations parlementaires. La loi est précisée par l'ordonnance du 29 avril 2009 indiquant qu'il doit s'agir d'actes et de documents produits (ou reçus) par les assemblées parlementaires. Les études établies spécialement pour des députés ou des commissions, et donc également les études des services des études, restent donc exclues du champ d'application de la liberté d'accès à l'information. Seuls les documents établis par l'administration du parlement dans le cadre de ses missions générales sont soumis au droit d'accès individuel.

En *Autriche*, il existe depuis 1987 une loi fédérale sur l'obligation de l'administration de fournir des informations et une modification de la loi sur les ministères fédéraux (*Auskunftspflichtgesetz*), qui précise le mécanisme d'information général visé à l'article 20, paragraphe 4 de la loi constitutionnelle fédérale (*Bundes-Verfassungsgesetz*). Les obligations d'information découlant de ces bases juridiques ne sont pas exécutées directement par ou en rapport avec les organes législatifs, mais uniquement en ce qui concerne l'administration parlementaire. Dans la situation juridique actuelle, il n'existe pas, en ce qui concerne les services juridiques, législatifs et scientifiques appartenant à cette administration, d'obligation d'information, car leur travail est intégralement axé sur le soutien des tâches parlementaires et donc sur le domaine de la législation.

La situation est un peu plus nuancée en Suède, dont la diète royale, le *Riksdag*, n'est certes pas considérée comme faisant partie des autorités au sens de la *Freedom of the Press Act*, mais leur est cependant assimilée. Le principal texte pertinent dans le domaine qui nous intéresse est le *Public Access to Information and Secrecy Act (PAISA)*. En vertu de cette réglementation, les documents et informations échangés entre les députés et l'administration du parlement ne sont pas par principe exclus de l'accès à l'information, mais sont considérés comme des documents officiels pouvant être rendus publics. Ce texte exclut expressément les informations et les documents du *Research Service*, dont l'accès est exclusivement réservé au député (les ayant commandés). C'est également à lui qu'il incombe de décider si et dans quelle mesure de telles études doivent être rendues accessibles à un large public. Les dispositions concernées se trouvent au chapitre 31, section 12 de la loi PAISA.

Enfin, il est intéressant de regarder au-delà de l'horizon européen, vers les États-Unis. La particularité est que le *Freedom of Information Act* ne s'applique qu'à l'exécutif, pas au pouvoir législatif ou judiciaire :

« *So there is no Freedom of Information for any Congressional records or work, including the work of its support agencies, including the Congressional Research Service & the Congressional Budget Office.* »

Conclusion

En résumé, on peut donc retenir que tous les pays qui ont été en quelque sorte des modèles pour la législation allemande sur la liberté d'accès à l'information ont, de diverses manières, veillé à ce que le champ d'application des différentes lois sur la liberté d'accès à l'information ne s'étende pas aux services de recherche scientifiques ou au travail qu'ils effectuent pour les parlementaires, car ils sont considérés comme un soutien majeur à l'essence même du travail parlementaire : la préparation de la législation et le contrôle du gouvernement. Nous autres, au Bundestag allemand, sommes encore modérément optimistes et estimons que nous

pourrons quand même obtenir des différentes instances de la juridiction administrative confirmation de cette protection accordée à l'assistance que nos services des études fournissent aux députés.

L'importance du maintien de l'indépendance des services des études se traduit également par les thèmes qu'ils ont traités les années passées. Au fur et à mesure que les thèmes européens occupaient une place de plus en plus importante dans les débats parlementaires, et y donnaient lieu à des conflits à l'origine de débats animés au sein de la coalition au gouvernement, le besoin d'accompagnement scientifique par les services des études augmentait lui aussi. Les acteurs du débat public se sont référés et se réfèrent également à des expertises correspondantes, ce qui, incontestablement, a accru et continue à accroître l'intérêt des médias (tout à fait indépendamment du scandale décrit au début). De la même manière, il est naturel que l'intérêt légitime qu'ont les citoyens et les journalistes à avoir accès aux informations correspondantes et aux études d'experts augmente. Toutefois, l'assistance *confidentielle* fournie aux députés d'une part et l'information *publique* des citoyens par les parlements et les gouvernements d'autre part ne sont pas la même chose.

Mme Claressa SURTEES (Australie) (non-membre) a indiqué que cette question était très actuelle en Australie depuis 18 mois. Il arrive également que la Chambre reçoive des questions ou des demandes de rapports liés à des travaux scolaires ou universitaires. La loi sur la transparence et la liberté d'information précise que tous les documents doivent être publics. Il existait auparavant une dérogation pour le Parlement mais elle a été abrogée car sa mise en œuvre était très complexe. On a tenté d'adapter l'interprétation de cette loi, afin que ne soient pas concernés l'ensemble des conseils donnés aux députés et des notes rédigés à leur attention. Le problème est donc de trouver une façon acceptable d'identifier quelles requêtes ou demandes peuvent ou doivent être exclues du champ de la loi sur la liberté d'information. Désormais lorsque l'on estime qu'une exemption doit s'appliquer, il faut argumenter auprès de la justice, au cas par cas.

M. Alain DELCAMP (France) a estimé que cette question était très importante, et que comme pour toute question qui se pose entre opinion publique et parlementaires, il est difficile de trouver une ligne de partage, et que celle-ci soit acceptée. En France, une autorité administrative indépendante, la Commission d'accès aux documents administratifs sert de médiateur sur cette question. Une réflexion est actuellement menée au Sénat sur l'existence même des services d'études. Au Parlement français, les services des commissions font la plupart des études. Un travail effectué pour un parlementaire n'est pas considéré en France comme susceptible d'être communiqué au public. Au Sénat, une étude, par exemple de droit comparé, demandée par un sénateur, ne peut être rendu disponible aux autres sénateurs qu'avec l'accord du demandeur. Les juges d'instruction sont encore tempérés par le principe de séparation des pouvoirs.

M. Edward OLLARD (Royaume-Uni) a indiqué qu'au Royaume-Uni, c'est au Parlement lui-même, à travers le Président de la Chambre concernée, de

décider des documents qui sont exemptés de publication. Ces exemptions ne peuvent faire l'objet d'aucun recours judiciaire. La question est sans doute de savoir si la communication nuit au bon fonctionnement du Parlement : le principe est que l'information doit être diffusée sauf si elle est nuisible. Il a demandé sur quel fondement le tribunal de Berlin s'était prononcé sur ces demandes d'information.

M. Marc VAN DER HULST (Belgique) a indiqué qu'en Belgique, la loi sur la liberté d'information ne concernait que les actes des autorités administratives et le Parlement n'est pas considéré comme une autorité administrative, sauf pour certaines exceptions. Par exemple, lorsqu'il existe un conflit avec un membre du personnel, on lui donne les informations dont il a besoin pour défendre ses droits. La loi sur liberté d'information prévoit pour le Gouvernement des exceptions nombreuses, par exemple les délibérations en conseil des ministres. Le statut spécifique des actes du Parlement est donc également, nécessaire, sans quoi le Parlement se retrouverait démuné face au Gouvernement qui dispose lui d'exemptions explicites.

M. Hafnaoui AMRANI (Algérie) a demandé dans quelle mesure pouvait être engagée la responsabilité du Parlement ou de ses fonctionnaires pour le cas où un travail comporte des informations erronées ou utilisées à mauvais escient. Il a demandé s'il existait des exemples.

M. José Pedro MONTERO (Uruguay) a expliqué que la loi sur la transparence de 2008 en Uruguay a eu pour objectif de garantir le droit fondamental des personnes à l'accès à l'information publique. Il est toutefois difficile de définir dans certains cas les limites de la transparence, notamment sur les aspects budgétaires.

M. Ulrich SCHÖLER (Allemagne) a conclu en indiquant que tous les Parlements semblaient rencontrer les mêmes problèmes. Dans la plupart des pays, il existe une dérogation pour les Parlements sur la transparence de l'information. Ces dérogations existent justement car au Parlement, on ne fait pas la distinction entre le travail parlementaire et le travail administratif. Si des informations étaient demandées sur la rémunération du personnel, elles seraient bien sûr transmises. Il n'en va pas nécessairement de même pour le travail parlementaire, et c'est cela qu'il faut trancher pour savoir s'il doit y avoir diffusion. Le cas échéant, les tribunaux peuvent trancher, comme c'est le cas en Allemagne. A M. AMRANI, M. SCHÖLER a répondu que les parlementaires pouvaient utiliser les travaux qui sont effectués pour eux à titre personnel, en exploiter le contenu, mais pas le diffuser, ce qui limite les problèmes potentiels qu'une telle diffusion pourrait amener. Pour répondre à la question de M. MONTERO, M. SCHÖLER a indiqué que les journalistes posent beaucoup de questions sur les missions effectuées par les parlementaires en dehors de l'assemblée. Les informations sur les frais de mission ne sont pas transférées aux journalistes sans l'accord du député concerné.

M. le Président Marc BOSCH a remercié M. Ulrich SCHÖLER ainsi que tous les membres lui ayant posé des questions.

3..Communication de M. José Manuel ARAUJO, Secrétaire général adjoint de l'Assemblée de la République du Portugal : « La coopération bilatérale entre deux Parlements situés sur des continents différents : le cas du Timor oriental »

M. le Président Marc BOSC a invité M. José Manuel ARAUJO à présenter sa communication, comme suit :

Coopération entre parlements de différents continents

Quel meilleur siège pour présenter le présent cas de coopération entre parlements de différents continents que, précisément, l'UIP, le plus ancien forum de coopération parlementaire, fondé pendant les années 1888?

L'Assemblée de la République (AR) du Portugal s'assume comme un Parlement promoteur et/ou partenaire de coopération parlementaire à l'échelle intercontinentale.

Suite à la Révolution d'avril 1974 et dans le contexte du processus de démocratisation et de décolonisation, le Parlement a réglé sa participation dans la vie internationale – surtout depuis les années 90 du siècle passé – pour la concrétisation d'un réseau de coopération avec divers pays, un peu partout dans le monde.

Cette coopération a assumé, au long des années, un penchant aussi bien bilatéral que multilatéral.

Sur le plan de la coopération parlementaire bilatérale, l'activité de l'AR s'est surtout dirigée aux parlements de langue portugaise (qui englobent des pays en Afrique, en Amérique latine et en Asie), particulièrement à travers la réalisation et la mise en œuvre de protocoles de coopération parlementaire, qui constituent l'encadrement politique des programmes de coopération qui ont été mis en œuvre.

Ces programmes se sont principalement centrés au niveau du développement du système démocratique, en vue de la consolidation de l'État de Droit et de l'amélioration de la performance des parlements, spécifiquement par rapport aux aspects juridico-constitutionnels, de la procédure législative, des questions budgétaires et financières, de l'appui informatique et de diverses questions administratives.

L'Association de Secrétaires-généraux des Parlements de Langue Portugaise (ASG-PLG), qui constitue l'encadrement opératif pour un ensemble d'activités de coopération développées entre l'AR et les autres parlements, a été fondée en 1998.

La participation de l'AR dans des actions de coopération au niveau multilatéral découle de l'engagement et de l'expérience acquis au niveau de la coopération bilatérale qui a été développée, surtout, au long des deux dernières décennies. Cet engagement et cette expérience ont été reconnus par les institutions internationales qui se consacrent le plus à la coopération. Outre l'UIP, l'UE, l'OSCE et l'OCDE en sont des exemples.

L'AR a aussi participé dans des projets de coopération administrés par d'autres parlements, comme c'est le cas de sa participation dans des actions

de coopération dans les parlements de l'Albanie et du Kosovo (dans le cadre du programme *Twining* de l'UE).

L'AR a également participé dans des actions de coopération dans le domaine d'organisations internationales, comme ce fut le cas de la coopération qu'elle a développé avec les parlements de la Géorgie et de l'Albanie (OSCE), de la Guinée-Bissau, de la Palestine et du Bangladesh (PNUD et UIP), pour lesquels elle a contribué avec des experts connaisseurs des domaines les plus divers, de l'appui apporté à la rédaction et/ou aux changements de Constitution, aux normes et aux procédures réglementaires, à l'appui concret aux travaux parlementaires (procédure législative, appui à l'assemblée plénière, aux commissions, aux travaux de rédaction, à la gestion administrative et financière, à la communication avec les citoyens, etc.) jusqu' à l'appui direct apporté aux députés.

Coopération bilatérale

Par rapport au plan de la coopération parlementaire bilatérale, l'AR a établi, prioritairement, des protocoles de coopération avec six parlements de langue portugaise: le premier protocole qui est entré en vigueur a été signé avec l'Assemblée Nationale de Cap Vert, en 1995, renouvelé en 2008. Puis ce fut le tour de l'Assemblée Nationale de São Tomé et Príncipe (en 1995, renouvelé en 2004), de l'Assemblée de la République du Mozambique (en 1996, renouvelé en 2007), de l'Assemblée Nationale Populaire de la Guinée-Bissau (en 1997, renouvelé en 2008), de l'Assemblée Nationale de la République d'Angola (en 1998, renouvelé en 2003) et du Parlement National de Timor-Est (en 2000, renouvelé en 2008).

Ces protocoles, qui consolident la volonté politique exprimée entre les Présidents de ces Parlements, ont permis aux Secrétaires-généraux des parlements respectifs, d'établir les programmes de coopération parlementaire spécifiques déjà mentionnés, qui sont toujours précédés de missions de diagnostic de façon à rendre les actions de coopération adéquates aux réalités et aux besoins de chacun des parlements bénéficiaires.

Les programmes de coopération donnent, de cette façon, corps aux intentions politiquement manifestées et accordées par les protocoles. Ces programmes ont, généralement, la durée de trois ans, et incluent la programmation d'actions concrètes de coopération, ainsi que l'identification et la fixation des zones bénéficiant de cette coopération, cas par cas. Les programmes de coopération en vigueur entre l'AR et les parlements mentionnés ci-dessus se trouvent établis de la façon suivante: Cap-Vert (2012-2014), Guinée-Bissau (2012-2014), Mozambique (2011-2013), São Tomé et Príncipe (2013-2015) et Timor-Est (2009-2012).

Entre les principales actions de coopération réalisées ces dernières années et qui, d'une façon générale, sont communes aux différents programmes de coopération, nous rehausserons la réalisation d'actions de formation au Portugal ou l'exécution de missions d'assistance technique auprès des parlements bénéficiaires dans les domaines suivants: exécution de lois; techniques de rédaction; procédure législative; révision du Règlement; travail en commissions; bibliothèque; documentation; archives; administration financière; approvisionnement et patrimoine; gestion de ressources humaines; relations publiques; relations internationales; protocole ou informatique.

Les méthodes utilisées dans la concrétisation de cette coopération comprennent, normalement, formation professionnelle/*stage on the job*, assistance technique, assistance matérielle (documentation, publication et renforcement d'équipement et technologies d'information, etc). Ces actions sont développées par des fonctionnaires de l'Assemblée de la République mais, parfois, elles comptent également sur la participation de députés portugais et d'autres spécialistes portugais dans un domaine déterminé.

En 2010, par exemple, l'AR a reçu - pour effectuer des stages *on job* et des visites d'étude dans les services de l'Assemblée de la République, dans les domaines de l'appui à l'assemblée plénière, de l'appui aux commissions et de la rédaction - divers collègues et députés de l'Assemblée Nationale de São Tomé et Príncipe, de l'Assemblée de la République du Mozambique et de l'Assemblée Nationale de Cap-Vert.

En 2011, l'AR a reçu, pour effectuer des stages *on job* et des visites d'étude dans les domaines de l'appui à l'assemblée plénière, de l'appui aux commissions et de la rédaction, divers collègues et députés de l'Assemblée Nationale de São Tomé et Príncipe, de l'Assemblée de la République du Mozambique, de l'Assemblée Nationale de Cap-Vert, du Parlement de Timor-Est, du Parlement de l'Albanie, du Sénat français et du Parlement de la République de la Corée. L'AR a également été présente, par le biais de la participation d'une délégation (DSATS et CINF), dans le *workshop* qui a eu lieu à Nairobi, au sujet du *Bungeni* (plateforme électronique pour l'aménagement d'une base de données de processus législatif et à l'activité parlementaire, qui pourrait être appliquée aux pays de langue portugaise).

Nous rehausserons aussi le fait que les programmes de coopération avec les Assemblées Nationales de Cap-Vert et de São Tomé et Príncipe sont ceux qui atteignent tous les domaines de l'activité parlementaire, constituant, de cette façon, un modèle de la coopération bilatérale développée par le Parlement portugais. Le programme de coopération en vigueur avec l'Assemblée de la République du Mozambique comprend aussi diverses actions de coopération pertinentes pour les services parlementaires de ce Parlement. Le protocole de coopération avec l'Assemblée Nationale d'Angola est l'unique qui n'a pas, en cours, un programme de coopération.

En ce qui concerne le cas de la coopération avec Timor-Est, objet nucléaire de la présente communication, nous en rendrons compte ci-après.

La priorité dans la coopération avec les pays culturellement et historiquement les plus proches du Portugal a toujours été dirigée dans le contexte du renforcement des institutions représentatives, dans la consolidation de leurs capacités en tant qu'organes législatifs, contrôleurs et représentatifs.

Au-delà de coopérer avec les parlements mentionnés, l'AR a également établi des protocoles de coopération avec d'autres parlements, tels que l'Assemblée Populaire Nationale de l'Algérie (2007), la Chambre des Députés d'Italie (2002), la Chambre des Représentants du Maroc (2007), la Chambre des Représentants de l'Uruguay (2007), et le Parlement Serbe (2009).

Dans le cas de la Chambre des Représentants de l'Uruguay, par exemple, l'AR a accueilli deux fonctionnaires de ce Parlement dans le domaine du protocole et des relations publiques pour effectuer un stage dans l'AR. Aussi avec le Brésil et, sporadiquement, à la demande des parlements intéressés, l'AR

réalise des actions ponctuelles de coopération dans les plus divers domaines de l'activité parlementaire.

Nous ajouterons aussi que l'expérience acquise par le Portugal avec son adhésion aux, alors, Communautés européennes a permis, dans ce domaine, au Parlement portugais, une plus grande intervention dans sa coopération technique avec les nouvelles démocraties européennes. Cette participation a surtout été basée sur l'accueil, au Portugal, de délégations (de députés et de fonctionnaires) de pays candidats à l'adhésion à l'UE, un grand nombre d'entre eux de la dimension du Portugal.

Ces délégations cherchent à mieux connaître l'expérience portugaise d'intégration dans les institutions européennes en vue de prendre contact, aussi bien avec le processus de consolidation, au Portugal, des institutions démocratiques après la dictature, qu'avec les procédures légales qui règlent l'intégration du Droit communautaire dans l'ordre juridique portugais, c'est-à-dire le processus d'harmonisation/approximation législative, ainsi que, et plus récemment, le rôle du Parlement dans le scrutin des affaires européennes.

En 2012, par exemple, dans le domaine du programme *Fellowship Programme for Young Government Officials from the Western Balkans: Supporting Excellence and Leadership in Governance*, l'AR a accueilli un fonctionnaire du Parlement de l'Albanie pour effectuer un stage d'un mois à la Commission des Affaires européennes, qui a inclus un programme avec la participation d'autres services.

Il faut aussi souligner le rôle des Groupes Parlementaires d'Amitié (GPA)¹³, qui font politiquement la promotion de tous les types de coopération politique et technico-administrative consolidée dans les différents programmes et actions de coopérations mentionnés.

Le partage de la même langue et de systèmes politico-constitutionnels très semblables, inspirés majoritairement dans la réalité portugaise, constituent un avantage compétitif par rapport à tout autre coopérant en ce qui concerne les parlements des pays lusophones.

D'un autre côté, l'expérience de l'AR dans le cadre de l'UE l'a, de façon croissante, dirigée et qualifiée comme partenaire utile dans le partage de connaissances acquises et déjà sédimentées dans ce domaine.

L'action de l'Assemblée de la République dans le domaine de la coopération parlementaire a été réglée selon un registre discret, adéquat (elle définit des

¹³ Dans la présente législature, l'AR a constitué 45 GPA avec les parlements suivants: Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Andorre, Angola, Argentine, Australie, Brésil, Bulgarie, Canada, Cap-Vert, Chili, Cuba, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, France, Guinée-Bissau, Timor-Est, Inde, Indonésie, Israël, Italie, Japon, Jordanie, Luxembourg, Maroc, Mexique, Mozambique, Norvège, Pakistan, Paraguay, Pologne, République de Corée, République Populaire de Chine, Royaume Uni, Russie, São tomé et Príncipe, Singapour, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Ukraine, Uruguay et Venezuela. Les GPA sont des associations de parlementaires de deux pays dans le but de rendre plus étroites les relations bilatérales, de développer le dialogue parlementaire et l'échange d'informations, d'accompagner les initiatives concrètes dans le domaine de la coopération ou d'entrer en relation avec d'autres entités du pays en cause – qui ne sera pas le parlement – tenant compte de l'approximation entre les deux peuples.

actions planifiées en fonction de réalités spécifiques), dirigée vers le futur (elle consolide des fondements d'une institution base de la société, le Parlement) et assidue (elle a développé un suivi constant et conséquent).

Pour les raisons exposées, le *know-how* accumulé par l'AR est reconnu par les institutions qui se consacrent le plus à la coopération dans le contexte parlementaire dans le monde entier et qui, pour cela même, reçoit de plus en plus de sollicitations pour participer dans des programmes de coopération coordonnés par ces organisations et/ou par d'autres parlements – les frais inhérents étant supportés par ces derniers – intégrant un nombre croissant de projets de coopération multilatérale, surtout par le biais de la cession et/ou de la formation d'experts.

En vérité si, dans une première phase, la coopération de l'AR avec tous ces parlements s'est limitée aux programmes et aux actions établis sur une base bilatérale, ces dernières années, cette coopération a évolué vers un niveau multilatéral.

Le cas de Timor-Est

Le cas de la coopération avec Timor-Est (pays asiatique dont la langue officielle est le portugais) est, en comparaison avec tous les autres, un *case study*, dans la mesure où l'AR, au-delà de participer dans des actions de coopération traditionnelles, a détaché, depuis le début du processus d'indépendance de ce pays, en 1999/2000, des fonctionnaires supérieurs pour donner leur appui à la création de la nouvelle institution parlementaire.

Cette action a découlé de l'appui du Portugal dans la défense des Droits Humains et de l'autodétermination du peuple de Timor, appuyant, de façon expresse et engagée, le processus d'indépendance et, en conséquence, de démocratisation de Timor-Est. Nous soulignerons que, pendant plus de 20 ans, au travers de la diplomatie parlementaire développée par les titulaires de cet organe souverain, l'AR a fait valoir son statut d'organe démocratique représentatif des portugais, contribuant pour engager la société internationale dans la lutte pour l'indépendance des timorais.

Suite à cela, l'organe qui a précédé l'institution parlementaire, le Conseil national, a compté sur l'appui de l'AR au niveau de l'offre de divers matériaux informatiques, d'une bibliothèque juridico-politique et de moyens financiers destinés à colmater les difficultés les plus urgentes de ce nouveau Parlement.

Ultérieurement, lorsque les différentes situations ont été mieux identifiées, la coopération a été renforcée, par le biais de l'envoi de fonctionnaires parlementaires portugais, dans les domaines de l'appui aux commissions, à l'assemblée plénière, aux ressources humaines, à la bibliothèque, à la documentation et aux relations internationales qui, pendant la durée du Conseil national, de l'Assemblée constituante et, après l'indépendance, du parlement national, ont développé et ont consolidé des actions de formation. Leur travail a été particulièrement pertinent pendant la période de la rédaction et de l'approbation de la Constitution de la République Démocratique de Timor-Est.

Mais récemment, l'Assemblée de la République, en collaboration avec l'Institut Camoëns, a commencé à appuyer l'usage et le perfectionnement de la langue portugaise dans les travaux du Parlement timorais.

Des fonctionnaires du Parlement portugais, recrutés par le PNUD pour donner leur appui technique au Parlement timorais, particulièrement à la procédure législative, au travail des commissions, etc. sont également présents.

Le 18 décembre 2012, une évaluation du programme de coopération, relative au triennal 2010/2012 a été réalisée, et la visite officielle du Président du Parlement de Timor-Est, prévue pour le début du mois d'avril est attendue, dans le but d'actualiser le protocole de coopération et, en conséquence, du programme d'action pour la période 2013-2015.

L'évaluation récemment réalisée a obtenu les résultats attendus avec la réalisation de ce programme de coopération:

1. Le renforcement de la capacité institutionnelle du Parlement timorais dans le cadre de son positionnement par rapport aux autres organes de souveraineté de l'État timorais;
2. Une dynamique de plus en plus agissante du Parlement timorais dans les différentes sphères d'intervention;
3. Le perfectionnement et l'augmentation des capacités professionnelles des fonctionnaires parlementaires timorais dans l'accomplissement de leurs fonctions;
4. Le renforcement de la capacité de gestion des ressources humaines, matérielles et financières, particulièrement par le biais de l'utilisation de nouvelles technologies comme instrument d'appui à l'administration parlementaire.

Le programme a compris la formation, l'assistance technique et l'investissement en matériel, et ce sont les domaines de coopération suivants qui ont été sélectionnés:

1. Relations internationales;
2. Bibliothèque et archives;
3. Gestion du parlement;
4. Protocole parlementaire;
5. Enseignement de la langue portugaise.

La coopération établie entre l'AR et le Parlement National de Timor-Est – que ce soit directement entre les deux Parlements, que ce soit comme le pont que les fonctionnaires de l'AR ont créé auprès de coopérants d'autres pays et de diverses organisations internationales, surtout en ce qui concerne le partage de la langue portugaise et par rapport aux similitudes avec le système juridique et constitutionnel de Timor-Est – est un cas paradigmatique, pour ce qui est de la coopération parlementaire, constituant le projet de coopération dans lequel l'AR s'est consacré, de façon assidue et conséquente, pendant une plus grande période de temps, envoyant inclusivement des fonctionnaires résidents pour donner un appui permanent au pays.

M. le Président Marc BOSCH a remercié M. José Manuel ARAUJO et a invité les membres à lui poser leurs questions :

M. Paul Evans (Royaume-Uni) a demandé si les cinq hauts conseillers mentionnés étaient issus du Parlement, estimant que dans l'affirmative, cela constituait un engagement de taille.

M. José Manuel ARAUJO (Portugal) a répondu par l'affirmative, indiquant que cela était effectivement difficile, l'administration ne comptant que 360 fonctionnaires. Ces cinq personnes sont en disponibilité et rémunérés par le PNUD. Elles ne représentent pas officiellement le parlement portugais.

M. Jose Pedro MONTERO (Uruguay) a indiqué que l'Uruguay avait également bénéficié d'un accord avec l'Assemblée du Portugal, indiquant que des fonctionnaires avaient été envoyés pour être formés dans cette Assemblée. Il a chaleureusement remercié son collègue pour cet échange précieux.

M. le Président Marc BOSC a remercié M. José Manuel ARAUJO et les membres lui ayant posé des questions.

La séance est levée à 11h30.

SIXIÈME SÉANCE **Mardi 26 mars 2013 (après-midi)**

Présidence de M. Marc BOSCH

La séance est ouverte à 14h30

1. Présentation des résultats des discussions informelles en groupes par les rapporteurs : « Les relations entre le personnel de l'administration parlementaire et les collaborateurs personnels des parlementaires »

M. Paul EVANS (rapporteur du groupe anglophone) a indiqué que dans tous les Parlements de son groupe, chaque parlementaire avait au moins un ou deux assistants. Il existe cependant d'importantes disparités, par exemple, en Thaïlande, ce nombre est de 6 et va bientôt être porté à 8. La question se pose de savoir au fond qui est l'employeur de ces personnes. Elles sont en général librement choisies mais il y a des Parlements où elles ne dépendent que du parlementaire qui les a recrutées, d'autres où elles dépendent du Secrétaire général. Si le niveau de qualification et de compétence détermine en principe le niveau de rémunération, le problème du népotisme est bien présent : sont parfois recrutés des membres de la famille, y compris le conjoint ou les enfants. Certains parlements interdisent cela, d'autres mettent en place des tests ou entretiens pour vérifier que les personnes recrutées justifient d'un niveau minimum de connaissances. Une autre question qui se pose est de savoir si ces personnes, rémunérées par des deniers publics, travaillent réellement. Seuls de très rares Parlements ont mis en place des systèmes de contrôle ou d'évaluation. Les problèmes nés des litiges entre ces personnels et leur parlementaire sont également épineux, qu'il s'agisse de renvois arbitraires ou parfois de comportements proches du harcèlement. Il n'y a pas de contrôle ou de voie hiérarchique claire, bien qu'en cas de litige en justice, il soit le plus souvent demandé au parlementaire lui-même de comparaître. Parfois, les Secrétaires généraux peuvent être mêlés à ces litiges. Enfin, il est parfois difficile de définir les tâches de ces assistants et dans quelle mesure ceux-ci peuvent agir au nom du parlementaire pour lequel ils travaillent. La plupart des Parlements semblent s'en remettre en la matière à un processus assez informel fondé sur la bonne foi. Ces personnels représentent un coût important, exercent parfois une forme de pression sur les services : pour qu'ils ne soient pas un fardeau mais une véritable aide, il semble que soit essentielle la question leurs qualifications, qui sont malheureusement trop souvent médiocres. La formation est donc essentielle.

M. Jose Pedro MONTERO (groupe de travail hispanophone) : il y a deux catégories claires de personnels, d'une part les fonctionnaires qui travaillent pour les Parlements et d'autre part les personnels embauchés par les parlementaires et qui travaillent avec eux comme assistants. Il n'y a pas de confusion entre ces deux catégories dans les Parlements qui étaient représentés dans le groupe hispanophone. En général, les fonds permettant de rémunérer les assistants parlementaires sont alloués directement aux

parlementaires, ou confiés à une direction qui en assure le partage et la gestion. La formation est parfois assurée conjointement pour les fonctionnaires et pour les assistants. Les députés ont parfois tendance à considérer qu'ils peuvent plus facilement placer leur confiance dans la personne qu'ils ont recrutée eux-mêmes. Parfois, les députés embauchent des spécialistes de tel ou tel domaine quand un besoin ponctuel se fait sentir.

M. Patrice MADJUBOLE (groupe de travail francophone) : Le personnel administratif est un personnel permanent, recruté par l'administration et régi par le statut du droit public. En revanche, les collaborateurs des parlementaires relèvent du droit privé et n'ont pas de statut particulier. L'appui pour leur recrutement est purement technique (rédaction de contrats de travail type), ils ne sont pas intégrés à l'issue de leur contrat, sauf s'ils passent et réussissent un concours. Ils sont généralement recrutés directement par le groupe ou le parlementaire sauf exceptions : en Algérie, le Parlement les paye directement et au Burkina Faso existe un système de poules, il n'y a pas vraiment d'assistant pour chaque député mais pour des groupes de députés. Les collaborateurs des groupes parlementaires restent en général plus longtemps et ont souvent un meilleur niveau. Ils peuvent dans certains Parlements assister aux réunions de commission. Ils ont généralement un accès libre à tous les bâtiments du Parlement, ce qui n'est pas le cas des assistants parlementaires. La coexistence entre les fonctionnaires et les collaborateurs parlementaires est généralement pacifique et satisfaisante.

M. Mohammed Abdullah AL-AMER (Arabie saoudite) a demandé quelles étaient les compétences requises pour les assistants et s'il y avait des différences notables entre les assistants des différents parlementaires.

M. Paul EVANS a répondu qu'au sein du groupe anglophone existaient des Parlements ayant tenté d'imposer un standard minimum pour les personnes employées par les députés, cela fonctionne parfois. En revanche, il est totalement de leur ressort de décider d'instaurer ou non une hiérarchie et des niveaux différents entre leurs collaborateurs.

M. Jose Pedro MONTERO a indiqué que tant le nombre d'assistants que leur degré de qualification était très variable d'un parlementaire à l'autre. Les parlementaires peuvent décider avec les fonds qui leur sont alloués de recruter une ou deux personnes très qualifiées, ou au contraire quatre ou cinq qui le sont moins.

M. Patrice MADJUBOLE a précisé que ces personnels étant le plus souvent recrutés par le parlementaire lui-même, leur rémunération et le niveau de compétences exigées sont librement fixés par lui.

M. Antonio AYALES ESNA (Costa Rica) a précisé que son Parlement comptait 1025 employés, dont 700 sont fonctionnaires, permanents et protégés par le statut de la fonction publique. 325 sont choisis par les parlementaires, mais l'administration vérifie qu'ils remplissent la condition d'avoir obtenu un diplôme universitaire avant de leur verser leur rémunération. Celle-ci est constituée d'un salaire de base, auquel sont ajoutées des rémunérations complémentaires en fonction du niveau universitaire, de l'expérience etc. Ces personnes sont licenciées dès lors que le parlementaire en forme le vœu ou que son mandat arrive à échéance.

2..Communication de M. Oum SARITH, Secrétaire général du Sénat du Cambodge : « La troisième législature du Sénat cambodgien : opportunités et défis »

M. le Président Marc BOSC a invité M. Oum SARITH (Cambodge) à présenter sa communication, comme suit :

Les élections sénatoriales (3^{ème} mandat) se sont déroulées le 29 janvier 2012.

Le 24 mars 2012, une session inaugurale du 3^{ème} mandat sénatorial a été organisée sous la haute présidence de Sa Majesté le Roi du Royaume du Cambodge. A la différence de ses 1^{er} et 2^{ème} mandats, durant lesquels trois partis politiques composaient le Sénat, le Sénat à l'occasion de ce 3^{ème} mandat se compose, parmi ses 61 membres, dont l'élection ou la nomination a été validée et ayant pris serment, des membres suivants :

- 1- 46 membres élus appartenant au Parti du Peuple Cambodgien (PPC), parti au pouvoir, représentant ainsi 75% des sièges ;
- 2- 11 membres élus appartenant au Parti Sam Rainsy (PSR), représentant ainsi 18% des sièges
- 3- 2 sénateurs nommés par le Roi ;
- 4- 2 sénateurs, élus par l'Assemblée nationale.

Parmi ces 61 sénateurs, 9 sont des femmes, soit ainsi 14.7%.

Suivant des recommandations formulées dans le rapport d'auto-évaluation, établi par le Sénat lui-même durant les années 2009-2010, le Règlement intérieur du Sénat a été modifié sur plusieurs points, mettant ainsi en lumière les réformes en profondeur de cette institution.

Afin d'améliorer l'exercice des fonctions qui lui sont dévolues, à savoir la représentation, la législation et le contrôle, et afin de renforcer l'efficacité et l'effectivité de ses fonctions destinées à servir le peuple et l'intérêt de la Nation, le Sénat a mis en place un certain nombre de nouveaux mécanismes que j'ai l'honneur de synthétiser et d'explicitier comme suit :

1- Les Groupes parlementaires

Les 61 sénateurs se répartissent en 6 Groupes différents, parmi lesquels le parti au pouvoir compose cinq groupes alors que l'opposition en constitue un. C'est une nouvelle création de ce 3^{ème} mandat, permettant ainsi l'amélioration de la procédure de débats des projets ou propositions de loi durant les séances plénières.

2- Les Groupes Régionaux des sénateurs

Les sénateurs élus dans la même Région se rassemblent dans un même groupe régional. Il existe, en effet, huit groupes régionaux de sénateurs. La création de ces groupes géographiquement représentatifs permet ainsi au Sénat de participer de l'amélioration de la politique de décentralisation tant au niveau national qu'au niveau local. Ces groupes régionaux ont également pour objectif de renforcer la démocratie, d'améliorer l'application effective des lois au niveau local et d'accentuer un développement du Royaume tenant compte des préoccupations locales. C'est une mesure permettant de renforcer la responsabilité des sénateurs de Région tant sur le plan personnel que sur le plan collectif.

3- Le Groupe des sénatrices

Le Groupe des sénatrices a été créé dans le but de renforcer la politique d'égalité de chance entre hommes et femmes et de promouvoir le rôle des femmes dans le développement de la société pour parvenir aux objectifs millénaires du développement. Ce Groupe travaillera, en particulier, en étroite collaboration avec les institutions concernées, la société civile, les organisations nationales et internationales d'amélioration de la condition des femmes et des enfants en difficulté au niveau local.

4- Le porte-parole du Sénat

Deux portes parole du Sénat ont été désignés afin de rendre plus visible la communication du Sénat cambodgien. Ces portes parole auront également pour mission d'accroître et d'améliorer les relations publiques du Sénat ainsi que d'assurer une large diffusion des informations au public sur les travaux du Sénat.

5- Les cinq Groupes bilatéraux d'amitiés

Ces groupes bilatéraux du Sénat avec les parlements des pays amis ont pour tâches de renforcer les coopérations internationales du Sénat avec eux et d'échanger des expériences utiles.

6- Les trois Groupes de sénateurs en charge des affaires inter-parlementaires

Un groupe de sénateurs en charge des affaires de l'UIP, un Groupe des affaires de l'AIPA et un Groupe des affaires de l'APF ont été créés afin d'assurer, de promouvoir et de mettre en œuvre la coopération multilatérale, régionale et mondiale du Sénat dans le but de renforcer et de rehausser ces coopérations pour assurer la continuité, la stabilité, la paix et le développement durable dans la région et dans le monde.

Défis

- 1- Ces réformes accroissent la charge de travail et de responsabilité qui pèsent sur le Secrétariat général dans l'accomplissement de ses missions nouvelles et souvent techniques. Le renforcement des capacités et du niveau du service ainsi que l'augmentation des ressources sont de nouvelles exigences.
- 2- Dans le processus menant aux prochaines élections législatives de juillet 2013, la sensibilité et la fragilité politiques sont perceptibles en raison des compétitions grandissantes entre les acteurs politiques durant les campagnes électorales.
- 3- La mondialisation, qui se manifeste notamment par l'intégration du Sénat dans la région et le monde, exige de cette institution qu'elle renforce ses capacités, ses ressources et sa charge de travail.
- 4- La perspective d'une Communauté de l'ASEAN en 2015 exige du Sénat qu'il renforce les ressources à sa disposition. Les connaissances, l'expertise et la maîtrise linguistique sont autant de compétences dont le Sénat doit pouvoir faire preuve afin de pouvoir suivre cette nouvelle grande évolution.
- 5- Le développement incessant de la nouvelle technologie informatique et son intégration dans le travail quotidien doivent maintenant être considérés comme faisant partie du travail du Sénat.

- 6- Le développement récent et les réformes importantes sur plusieurs secteurs en même temps demandent de nouvelles dispositions législatives et réglementaires et, en particulier, des réformes de la politique de décentralisation et de déconcentration qui permettraient ainsi de nouveaux changements au niveau local.

Pour surmonter ces nouveaux obstacles et défis, le Sénat a su se mobiliser pour répondre aux efforts nécessaires. De plus, il mène activement une politique d'ouverture à de nouvelles coopérations au niveau régional et mondial dans le but de profiter de nouvelles expériences et de soutien en terme de formations, d'expertise, de nouvelles technologies. De même, le Sénat aspire à des soutiens financiers en vue de bâtir de nouvelles infrastructures et d'acquérir de nouveaux équipements nécessaire à une meilleure productivité de son personnel.

En même temps, l'Institut parlementaire du Cambodge (IPC) a été créé en février 2011 afin de soutenir et d'améliorer les capacités ainsi que des performances du parlement cambodgien dans son développement vers une institution démocratique par des expertises aux parlementaires dans l'accomplissement de leurs fonctions. A cette fin, il répond à des demandes provenant des parlementaires et joue un rôle actif dans la formation des fonctionnaires parlementaires dans leur travail de recherche.

Conclusion

Même si le Sénat de la 3^{ème} législature reste une institution encore jeune, cette institution affiche une forte volonté de réforme et d'application structurelle de ses politiques, conformément au nouveau contexte cambodgien, régional et mondial dans le but d'améliorer efficacement ses trois fonctions conformément aux standards démocratiques. L'objectif est donc de construire progressivement un pacte de confiance auquel adhère progressivement le peuple cambodgien afin d'assurer l'unité, la stabilité et le développement de la nation. En considération des progrès accomplis, nous ne pouvons qu'être optimistes même s'il nous faut rester conscient et prudent des obstacles et des défis qui nous attendent.

Je vous remercie de votre attention !

M. le Président Marc BOSC a remercié M. Oum SARITH pour sa présentation et a invité les membres à lui poser des questions.

M. Geert HAMILTON (Pays-Bas) a remercié et félicité son collègue pour cette présentation et le travail accompli. Il a demandé s'il existait des différences de compétence entre les deux chambres.

M. Oum SARITH a indiqué que les relations entre le Sénat et l'Assemblée nationale étaient très bonnes, du fait notamment que leurs rôles étaient différents et complémentaires. Le Sénat révisé les lois déjà vues par l'Assemblée nationale, il n'y a donc pas de conflits de compétence.

M. Somsak MANUNPICHU (Thaïlande) a indiqué qu'en Thaïlande, les sénateurs ne peuvent pas représenter des partis politiques. Il existe deux sortes de sénateurs, certains sont élus et d'autres nommés, mais ils ne peuvent pas être membres d'un parti. Ceci mis à part, en termes de

procédure, le rôle des sénateurs est très similaire au Cambodge et en Thaïlande.

M. Oum SARITH a répondu qu'en Thaïlande, la loi électorale permettait aux partis politiques de présenter leurs candidats au Sénat. Ceux-ci sont élus par les conseillers communaux dans 8 régions dans tout le pays. Dans cette IIIème législature, il n'y a plus que deux partis politiques représentés, il y en avait deux autres au cours des deux premières législatures.

Mme Claressa SURTEES (Australie) : a demandé si les nombreuses réformes mises en place au Sénat cambodgien avaient eu un fort impact pour le personnel, et si elles s'étaient accompagnées d'une augmentation du budget. Elle a également demandé si le rôle de l'institut parlementaire avait été accru et si l'organisation prochaine d'élections législatives aurait un impact sur ces réformes.

M. Oum SARITH a répondu que chaque groupe disposait de deux à trois fonctionnaires pour aider les parlementaires. Dans cette législature, allocation budgétaire spécifique a été prévue pour les groupes. L'institut parlementaire a eu la chance de recevoir l'aide du Gouvernement de Suède, et fait tout ce qui est possible pour d'une part former les fonctionnaires et d'autre part répondre aux demandes des parlementaires. Les législatives de juillet prochain vont avoir un impact car les sénateurs vont vouloir mener campagne et être très présents en circonscription, ils seront donc plus souvent absents.

M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a demandé qui était affecté à l'IPC, si les fonctionnaires devaient ils avoir des pré qualifications pour ces postes ou s'ils étaient formés *via* une formation continue.

M. Oum SARITH a expliqué que trois fonctionnaires de chaque chambre travaillaient actuellement à l'IPC Grâce à leur expérience, ils sont en mesure de former d'autres personnes et le but est que d'ici deux ans, les fonctionnaires soient assez qualifiés pour assurer eux-mêmes les recherches parlementaires et l'expertise.

M. le Président Marc BOSC a remercié M. Oum SARITH ainsi que tous les membres lui ayant posé des questions.

3..Communication de M. Rogelio VENTURA TEIXEIRA, Directeur du service des ressources humaines de la Chambre des Députés du Brésil : « Ressources humaines dans la Chambre des députés du Brésil : le rôle d'assistance législative »

M. le Président Marc BOSC a invité M. Rogelio VENTURA TEIXEIRA, Directeur du service des ressources humaines de la Chambre des députés du Brésil, à présenter sa communication, comme suit :

Le Président de la Chambre des Députés, M. Henrique Eduardo Alves, et le Bureau, voudraient remercier au Président de l'Association des Secrétaires-généraux des Parlements, M. Marc Bosc et à l'Union Interparlementaire pour cette opportunité de partager nos expériences en matière d'assistance législative dans la Chambre des Députés au Brésil.

Le nouveau scénario pour le travail législatif

Aujourd'hui les parlements du monde entier sont confrontés à des nouveaux défis : la demande de la société pour une plus grande participation à la discussion législative, le besoin de lois avec plus de qualité et d'efficacité, et la promotion des moyens numériques comme élément de partage de l'information et de transparence.

La Chambre des Députés au Brésil est établie par la Constitution de la République Fédérative du Brésil. Les députés sont élus pour représenter le peuple, pour légiférer et pour contrôler l'application des fonds publics. Néanmoins, la Chambre des Députés fait plus que voter des lois. Elle est responsable pour permettre la participation de la société au débat législatif afin de le rendre plus accessible et démocratique générant des lois qui mieux répondent aux besoins du peuple brésilien.

Mission, Vision et Valeurs

Mission

Représenter le peuple brésilien, faire des lois et contrôler les actes du gouvernement, dans le but de promouvoir la démocratie et le développement national avec justice sociale.

Vision

Se consolider en tant que centre des débats nationaux sur les grands thèmes, moderne, transparent et avec une large participation des citoyens.

Valeurs

- Éthique
- La recherche de l'excellence
- Indépendance du Législatif
- Légalité
- Pluralisme
- Responsabilité sociale

La structure organisationnelle de la Chambre des Députés

Pour accomplir sa mission, les ressources humaines de la Chambre des Députés jouent un rôle essentiel de soutien et de conseil aux structures législative et administrative.

Ressources Humaines dans la Chambre des Députés

La croissante complexité et la vaste portée des questions sur lesquelles les institutions législatives nationales doivent discuter quotidiennement sont quelques éléments qui font la présence des fonctionnaires, avec un haut niveau de connaissances techniques et juridiques, cruciale afin d'assurer une bonne performance des parlements. Pour accomplir tous les rôles qui l'appartiennent dans une démocratie, tels que formuler des politiques publiques, d'examiner et d'évaluer des propositions législatives, et veiller à leur exécution, les parlements ont besoin des compétences analytiques et techniques qui les donnent des moyens pour aborder des diverses matières de façon à perfectionner les cadres juridiques nationaux et favoriser la pluralité de leurs sociétés.

Il est possible qu'auparavant les sujets discutés au Parlement fussent de faible complexité et donc il n'y avait pas besoin de personnel technique pour assister les députés. Aujourd'hui, nous nous attendons à une performance des

parlements basée sur une connaissance approfondie des impacts et des conséquences des décisions prises par le gouvernement.

Sans un cadre de fonctionnaires compétents pour accompagner les députés dans le processus d'acquisition d'information et d'analyse essentielles afin de faire des lois pertinentes et efficaces, il ne serait pas possible au Parlement d'être indépendant par rapport aux autres branches du gouvernement, ni sensible aux préoccupations des citoyens.

Alors, les avantages d'une politique de recrutement de personnel technique bien formé transcendent le Législatif. En fait, comme il démontre un effort institutionnel afin d'habiliter l'Assemblée pour interagir substantiellement, et non seulement de façon formelle, avec le gouvernement dans l'élaboration de politiques publiques, l'existence de personnel avec des connaissances au même niveau que le personnel des autres branches du gouvernement contribue solidement à réduire les asymétries d'information entre les trois branches et donner plus d'équilibre aux relations entre l'Exécutif et le Législatif. Ainsi renforce le processus démocratique avec freins et contrepoids qui fonctionnent dans la théorie et dans la pratique.

Le plus grand défi des institutions législatives pour assurer la capacité d'analyse par le biais du recrutement de personnel technique est d'harmoniser le travail de ces fonctionnaires avec le caractère éminemment politique du travail parlementaire. La question centrale est donc de savoir comment concilier l'approche technico-rationnel avec l'approche politique dans le processus décisionnel au sein de l'Assemblée.

Dans la Chambre des Députés au Brésil, la solution trouvée pour la question des ressources humaines était une politique tripartite. En général, on peut dire que le cadre de fonctionnaires de la Chambre est composé par trois catégories qui répondent aux besoins des bureaux parlementaires ; aux besoins des groupes politiques présents dans la Chambre ; et aux activités administratives et de conseil technique de caractère institutionnel.

Dans le premier cas, il y a le groupe d'employés qui travaillent exclusivement dans les bureaux des députés, qui peuvent être situés dans les locaux de la Chambre, à Brasilia, ou aux bureaux dans leurs circonscriptions (états ou DF¹⁴). Cette partie du personnel, appelés Secrétaires Parlementaires, est chargée de gérer les bureaux des représentants et de s'occuper du rapport avec les citoyens, et aussi avec les autorités aux niveaux fédéraux ou des états. Parmi les fonctions exercées par les secrétaires parlementaires on peut mettre en évidence celles de : bureau de presse ; relations avec les médias ; gestion du courrier et des relations avec les électeurs ; et de l'assistance au travail individuel du député dans le cadre des commissions et de la séance plénière de la Chambre.

Les Secrétaires Parlementaires constituent le groupe le plus nombreux à la Chambre. Actuellement, 10.465 secrétaires parlementaires travaillent aux bureaux des députés. Il s'agit d'une moyenne d'environ 20 fonctionnaires pour chaque député¹⁵.

¹⁴ Le Brésil est une République Fédérative composée par 26 états et 1 District Fédéral - où est située Brasilia - ce qui fait un total de 27 unités fédératives (UF). La Chambre des Députés reçoit des représentants de chaque état e du DF en nombre proportionnel à la population.

¹⁵ À la Chambre des Députés au Brésil il y a 513 députés

Tous les Secrétaires sont recrutés par les députés selon leurs propres critères. Toutefois, la Chambre offre une politique de formation destinée à ce groupe afin de soutenir leur perfectionnement professionnel. En outre, il est offert aux députés l'accès à une base de données gérée par le Service RH, où ils peuvent accéder à des curricula de secrétaires parlementaires expérimentés, avec des compétences en différents domaines de la procédure législative. Les députés peuvent s'utiliser cette *Banque de Talents*¹⁶ comme source de recrutement.

En raison des particularités du groupe de secrétaires parlementaires, leur taux de turnover est très haut. L'an dernier, le département responsable pour le registre des embauches et licenciement de secrétaires parlementaires a notifié une moyenne de 300 licenciements par mois, bien qu'un tiers de ce nombre a été réembauché dans d'autres bureaux parlementaires.

Un deuxième groupe de fonctionnaires est formé par les employés affectés aux groupes politiques, appelés employés à charge de nature spéciale (CNE¹⁷). Il s'agit des travailleurs recrutés soit par les bureaux des partis politiques, soit par des députés qui exercent une fonction au Bureau, soit par les Présidents des Commissions.

Aujourd'hui à la Chambre, travaillent 1.324 employés du type CNE. La plupart d'entre eux travaillent dans les bureaux des groupes politiques. Au total, 871 personnes ont des emplois à ce titre dans des bureaux des groupes politiques, sachant que le nombre de postes disponibles pour chaque parti est au prorata du nombre de députés.

À leur tour, les membres du Bureau, l'organe responsable pour diriger la Chambre, embauchent près de 300 employés CNE.

Les présidents des comités de la Chambre peuvent également embaucher des assistants de confiance pour les supporter dans leur rôle, particulièrement politique, en tant que dirigeants de ces structures. La Chambre engage 111 employés CNE à ce propos.

Bien que la plupart des CNE soient des personnes avec des connaissances techniques approfondies, ils sont recrutés selon des critères essentiellement politiques. Affinité avec l'idéologie du parti, par exemple, semble cruciale pour le recrutement de personnel de ce type au sein des bureaux des dirigeants de partis politiques. Le critère de confiance est également utilisé par les présidents des commissions et par les membres du Bureau pour recruter des nouveaux employés de cette nature au sein de leurs structures.

Quelques-uns des employés du type CNE qui travaillent à la Chambre sont en fait des fonctionnaires d'autres organismes de l'Administration. La plupart d'entre eux sont originaires des organismes fédéraux, mais il y a aussi quelques-uns qui viennent de l'administration des états ou des municipalités.

¹⁶ *Banque de Talents* est l'appellation de cette base de données RH qui contient des curricula des employés temporaires aussi que des fonctionnaires permanents.

¹⁷ CNE est l'acronyme pour désigner ce type de travailleur temporaire à la Chambre des Députés. De même que les Secrétaires Parlementaires, ils ne font pas partie du cadre permanent de personnel de la Chambre et peuvent être licenciés à tout temps. La différence essentielle entre eux est que les Secrétaires sont embauchés directement par les Députés et les CNE par les groupes politiques ou commissions.

Ces fonctionnaires enrichissent la gestion de la Chambre en apportant de leurs expériences acquises en autres branches du gouvernement.

Dans les deux cas de figure, des secrétaires parlementaires aussi bien que des employés à charge de nature spéciale, ils peuvent être licenciés à tout moment.

Le troisième groupe d'employés à la Chambre est celui des fonctionnaires, qui constituent le cadre de personnel permanent de l'institution. Ils sont recrutés par le biais de concours public pour travailler dans des positions à caractère institutionnel et d'assistance à la procédure législative.

Actuellement, la Chambre compte 3.461 fonctionnaires dont la plupart sont diplômés. Également aux fonctionnaires des autres branches du gouvernement, ceux qui travaillent à la Chambre ont le droit, selon l'article 41 de la Constitution, à la stabilité au poste après trois ans d'exercice.

Les caractéristiques de ce corps de fonctionnaires, c'est-à-dire la formation supérieure, la stabilité dans le poste et le caractère institutionnel de leur travail, font qu'ils deviennent des importants facteurs dans le processus d'institutionnalisation de la Chambre. Leur présence assure à la Chambre la préservation de la mémoire institutionnelle et aussi la continuité de l'analyse des travaux parlementaires d'une législature à l'autre.

La qualification, des connaissances techniques et l'indépendance de ce corps de fonctionnaires par rapport au gouvernement fournit au Parlement de l'expertise pour faire face à une possible supériorité informationnelle de la part de certains ministères ou des agences spécialisées.

Le Conseil d'Études Législatives et le Conseil d'Études Budgétaires et Financières

Il vaut la peine de détailler ici le travail des organes d'assistance institutionnelle, apolitique et multidisciplinaire où ne travaillent que des fonctionnaires recrutés par concours public. On y parle du Conseil d'études législatifs et du Conseil d'études budgétaires et financières.

Le Conseil d'études législatives compte aujourd'hui avec 200 fonctionnaires répartis sur 21 domaines d'expertise portant sur des sujets aussi divers que le droit constitutionnel, l'énergie, le transport, la sécurité sociale etc. Le Conseil prépare, sur demande des députés, des propositions, des projets d'opinions, des textes de discours, des études techniques. En outre, les conseillers donnent de l'assistance dans les réunions des commissions de la Chambre et apportent de l'aide, surtout, à l'égard des rapporteurs des projets qui sont en discussion. En moyenne, le Conseil produit plus de 20 mil rapports par an, recevant des demandes d'une moyenne de 97% des députés.

Dans l'activité de proposition de lois, discussion et contrôle, l'assistance spécialisée fournie aux députés par les conseillers a joué un rôle essentiel.

En plus d'être essentiel, c'est un travail efficace. Le niveau de contenu technique du travail parlementaire accompli aujourd'hui à la Chambre des Députés au Brésil équivaut à celui effectué par les Parlements des démocraties le plus avancées. C'est pourquoi des experts du monde entier reconnaissent quelques lois faites au Brésil comme des références

internationales, tels que les lois de l'environnement et des lois de protection aux consommateurs.

Le travail du Conseil d'études budgétaires et financières s'est révélé essentiel au bon déroulement de la procédure budgétaire nationale. Il suffit de mentionner que toutes les questions relatives aux lois de finances¹⁸ sont analysées à l'aide des conseillers.

Tel qu'au Conseil d'études législatives, le Conseil d'études budgétaires et financières est aussi composé par des fonctionnaires permanents, recrutés exclusivement par concours public.

Actuellement le Conseil d'études budgétaires et financières compte avec 37 conseillers pour assister les activités de la Commission Mixte du Budget, la Commission des Finances et Fiscalité et à la Commission de Contrôle fiscal. L'excellence des travaux effectués par les fonctionnaires au Conseil d'études législatives et au Conseil d'études budgétaires et financières a été reconnue par des organisations internationales.

La Banque Interaméricaine de Développement – BID, dans un rapport publié en 2006, par exemple, a considéré les Conseils d'études de la Chambre des Députés comme « un facteur clé pour assurer que les accords et les transactions politiques résultants de négociations au Congrès ne soient pas atteints au détriment de la qualité technique des lois ». Selon le rapport de la BID, « il y a des indices que, avec le soutien apporté par les Conseils, le débat politique est devenu plus rigoureux, le dialogue entre l'Exécutif et le Législatif est devenu plus complexe et exigeant, et la couverture médiatique des débats maintenant focalise davantage sur les aspects techniques des lois. Les particularités du cadre de personnel de la Chambre des Députés ont pour but de fournir au Parlement des ressources humaines pouvant répondre aux besoins des législateurs dans leurs bureaux ; aux dirigeants des partis ; et aux besoins institutionnels. Le modèle adopté sert à cette fin, en combinant l'assistance strictement technique à celle essentiellement politique.

M. Edward OLLARD (Royaume-Uni) a demandé comment se répartissaient les employés qui ne travaillaient pas sur le cœur de métier, puisque cet aspect ne concernait que 237 agents sur un total de 3461.

M. TEIXEIRA a répondu que plus de 200 agents étaient des fonctionnaires consultants recrutés sur la base d'un concours mais qu'effectivement, la Chambre des députés comptait plus de 3000 personnels permanents. Ces fonctionnaires sont spécialisés dans 22 domaines différents, qui fournissent au Parlement une vision technique des questions. Chaque député a ses conseillers personnels mais les fonctionnaires consultants sont d'un très bon niveau ; ils viennent souvent de l'exécutif et passent le concours car, au Brésil, le pouvoir législatif offre un meilleur salaire. Dans de nombreux cas, les députés doivent tenir compte de cette expertise technique.

M. Somsak MANUNPICHU (Thaïlande) a demandé comment était géré le turnover évoqué d'environ 300 membres du personnel par mois, comment étaient formés les nouveaux arrivants et quel était l'impact en matière de gestion des carrières.

¹⁸ Au Brésil il y a trois lois de finances publiques. Le Plan Pluriannuel (PPA), qui établit les orientations pour une période de 4 ans, La Loi des Directives Budgétaires (LDO) et La Loi Budgétaire Annuelle (LOA) qui sont annuelles.

M. TEIXEIRA a indiqué que le turnover incluait les plus de 10.000 assistants de députés n'ayant pas de plan de carrière au sein de la Chambre des députés, et qui vont et viennent en fonction du bon vouloir des députés. Ils sont toutefois formés par la Chambre au sein d'un centre de formation qui offre 10 000 places par an, jusqu'au niveau master. Il existe notamment un master agréé par ministère de l'éducation en matière législative.

M. Paul WABWIRE (Ouganda) a demandé une brève explication du processus législatif au Brésil. Il a demandé si des procédures particulières justifiaient le nombre important de personnels dédiés à la recherche.

M. TEIXEIRA a répondu que l'examen des lois était un peu lent : les textes sont examinés par la Chambre puis par le Sénat pour modification puis reviennent à la Chambre avant d'être transférés au Président de la République pour promulgation. 175 textes de loi ont été adoptés en 2012. Il y a 513 députés au Brésil, ce qui explique le nombre élevé de personnels (moyenne de 20 employés par député). Il serait toutefois peut-être raisonnable de réduire légèrement ce chiffre.

M. Geert HAMILTON (Pays-Bas) a demandé si l'implication de si nombreux acteurs ne nuisait pas à l'efficacité du processus législatif et si cette question se posait au Brésil.

M. TEIXEIRA a répondu par l'affirmative. La question du nombre de députés, notamment, se pose, avec d'autant plus d'acuité qu'est pointé du doigt l'absentéisme de certains d'entre eux. Le groupe le plus critiqué reste celui des assistants parlementaires, très nombreux, et d'un niveau variable bien qu'il soient payés par des deniers publics. Le nombre de fonctionnaires ne pose en revanche pas question, d'autant qu'il n'a pas augmenté depuis 15 ans.

M. le Président Marc BOSC a remercié M. TEIXEIRA ainsi que tous les membres lui ayant posé des questions.

La séance est levée à 16h.

SEPTIÈME SÉANCE
Mercredi 27 mars 2013 (matin)

Présidence de M. Marc BOSC

La séance est ouverte à 10h

1. Nouveau membre

M. le Président Marc BOSC a indiqué que les co-secrétaires avaient reçu une nouvelle demande d'adhésion, laquelle avait été soumise au Comité exécutif et approuvée :

M. Mohammad Hassan BRÉMÉ

Secrétaire général adjoint de l'Assemblée nationale du Tchad

Ce nouveau membre a été accepté.

2. Débat général : Les règles éthiques applicables aux parlementaires et aux membres du personnel

M. le Président Marc BOSC a invité M. Geert Jan HAMILTON (Pays-Bas) à ouvrir le débat.

(la contribution de M. HAMILTON n'existe pas en français)

M. Somsak MANUNPICHU (Thaïlande) a présenté la contribution suivante :

Code d'éthique des sénateurs

L'Éthique, un concept visant la maîtrise des traits de caractère des membres d'un milieu humain, est basée sur des critères de qualité d'un individu qui réduit à un cadre délimitant les libertés individuelles par le jugement moral. L'homme qui intègre à une société doit agir avec le respect de soi même et d'autrui pour l'harmonie sociale. Dans la pratique, elle se rattache bien à la connaissance du bien et du mal. Le sénateur est un titulaire de fonction publique. Le dernier, en général, participe à l'exercice de la souveraineté nationale. Il s'agit de la détermination de la politique nationale et de l'administration de l'Etat. Si le titulaire de fonction publique enfreint les normes éthiques, la société est inévitablement ébranlée. Par conséquent, il importe qu'il doive obtenir la confiance du peuple. En outre, la surveillance des titulaires de fonction publique est plus étroite que celle menée pour les personnes dans autres professions.

L'évolution de l'éthique dans le Sénat

L'évolution de l'éthique dans le Sénat est divisée en 2 catégories comme suit :

1. L'évolution directe

La question de l'évolution directe est abordée tout d'abord par l'évolution de la notion d'éthique dans la Constitution. Dès le commencement, l'éthique joue un rôle dans le contrôle des pouvoirs législatifs dont il s'agit uniquement le Sénat en le déterminant dans les dispositions de la Constitution. L'action des sénateurs, précisément la valeur morale, est contrôlée au bénéfice de la loi.

L'application de la Constitution du Royaume de Thaïlande de 2007

L'expression de la volonté générale de la Constitution du Royaume de Thaïlande de 2007 renforce le développement du système politique et de la gestion de l'état sur la base de principes moraux et d'éthiques. L'exercice du contrôle de l'éthique des sénateurs est déterminé dans cette constitution plus sévèrement que jamais. L'article 134 de la Constitution prescrit que la Chambre des représentants et le Sénat ont le pouvoir de rédiger le Code d'éthique des parlementaires, des membres des commissions et de personne d'autre relative à l'Assemblée nationale. En outre, il existe l'essentiel dans le titre XIII concernant l'éthique de titulaire de fonction publique et d'agent de l'Etat, c'est-à-dire dans les articles 279-280 et l'article 304. Ceux-ci sont les démarches qui consistent à contrôler plus évidemment les normes éthiques des titulaires de fonctions publiques et y inclus des sénateurs.

En plus, la Constitution du Royaume de Thaïlande de 2007 prône le statut de l'Ombudsman. Il devient plus indépendant, non soumis aux pouvoirs législatif et exécutif. Ladite constitution indique que chaque établissement public ainsi que le Sénat doit organiser concrètement les normes éthiques de titulaire de fonction publique et d'agent de l'Etat constituant les modalités d'application et les sanctions disciplinaires. Les pouvoirs et attributions de l'Ombudsman est de proposer des idées et suggérer des conseils aux établissements publics pour faire et modifier les normes éthiques et d'encourager le titulaire de fonction publique, le fonctionnaire et l'agent de l'Etat à privilégier la conscience morale. Il fait également un rapport au sujet des actions qui ne respectent pas le Code d'éthique pour que le responsable mette l'éthique en pratique en conformité avec l'article 279 de la Constitution.

L'article 280 de la Constitution prescrit que l'Ombudsman peut faire une enquête et publier le résultat au public au cas où il trouverait l'infraction ou la désobéissance aux normes éthiques d'une manière sérieuse ou l'action irrégulière du responsable de la mise en vigueur des normes éthiques.

Pour compléter ses pouvoirs et attributions prescrits par la Constitution de la Royaume de Thaïlande de 2007, l'Ombudsman nomme la Commissions d'études pour organiser les règles et les principes sur l'éthique de titulaire de fonction publique et d'agent de l'Etat. La résolution principale de la commission fixe l'expiration d'un délai d'un an, c'est-à-dire avant le 24 août 2008 conformément à la Constitution de 2007, en vue de la réalisation du Code d'éthique de chaque établissement public pour le mettre en vigueur efficacement. La rédaction des normes éthiques faite par chaque établissement public et par le Sénat se base sur la valeur fondamentale du point de la fonction publique et de l'agent de l'Etat.

En vertu de la Constitution de 2007, le Code d'éthique visant la détermination des normes éthiques de titulaire de fonction publique, de fonctionnaire ou d'agent de l'Etat établit partiellement les sanctions en fixant le type d'infraction dont la nature détermine la sanction qui lui est applicable. C'est le rôle de l'Ombudsman qui fait une enquête sur la violation

du Code et soumet un rapport à la Commission nationale de la prévention et de la lutte contre la corruption en cas où le délit porte atteinte sérieusement aux normes éthiques. La dernière l'examine. Le délit ci-dessus devient une cause qui entraîne la révocation d'une personne contrevenant de son poste en conformément avec l'article 270 de la Constitution.

L'application du Code d'éthique des sénateurs et des membres des commissions de 2010

Selon ledit Code d'éthique dans le titre I portant à l'éthique, l'essentiel se distingue comme ci-dessous:

La 1^{ère}partie : la qualité fondamentale des sénateurs et des membres des commissions. Les sénateurs doivent être fidèles à la nation, à la religion et au roi, respectent et défendent la Constitution, se sacrifient aux intérêts du pays et du peuple et restent dans la neutralité ;

La 2^{ème}partie : le fonctionnement des sénateurs et des membres des commissions. Les sénateurs sont honnêtes et impartiaux, respectent le règlement intérieur du Sénat, conservent les points de la réunion qui se déroule à huis clos et sous le sceau du secret, respectent les droits de la personne, n'interviennent pas le fonctionnement des autres sénateurs et membres des commissions, se dévouent à la séance du Sénat et ne déforment pas les informations ;

La 3^{ème}partie : la prise de conscience en matière d'éthique des sénateurs et ses responsabilités envers le peuple. Les sénateurs doivent être un homme de mérite pour devenir un bon modèle d'éthique, reçoivent la pétition, prêtent attention aux opinions d'autrui et doivent agir envers tous sans aucune discrimination ;

La 4^{ème}partie : la prise de conscience en matière d'éthique des sénateurs dans la vie quotidienne. Les sénateurs sont le modèle de comportement. Il s'agit de la préservation de la culture et des traditions, de l'habillement, du respect des règles, de belle conduite, du savoir-vivre c'est-à-dire la relation avec les autres en particulier, de la place des personnes proches et du refus des cadeaux proposés d'une manière irrégulière.

En vertu du Code d'éthique des sénateurs et des membres des commissions de 2010, le mandat des titulaires du poste dans le Comité d'éthique dure un an. Nul ne peut exécuter plus de deux mandats consécutifs. Comme autres organes indépendants, la limite du mandat des commissaires leur permet la liberté du travail, la transparence et la surveillance par le nouveau comité qui se succède.

En ce qui concerne des mesures de sanction prises par l'article 38 du Code d'éthique des sénateurs et des membres des commissions de 2010, le Comité d'enquête, organisé par le Sénat selon l'article 35 dudit Code d'éthique, a le devoir de proposer son opinion devant le Sénat si le sénateur accusé de la violation du Code d'éthique commet une infraction. Au cas où il existe une contravention, le Comité d'enquête soumet au Sénat les mesures de sanction. Le Code d'éthique de 2010 ayant pour objectif la transparence des procédures disciplinaires transfère le pouvoir de sanction du Comité d'éthique au Sénat.

De plus, le Code d'éthique de 2010 augmente le texte à propos de l'infraction sévère au regard du Code d'éthique en conformité avec la Constitution de 2007. En cas de l'infraction sévère, le Président du Sénat la soumet à l'Ombudsman. Ce dernier prend en charge ensuite selon l'alinéa 3 de l'article 279 de la Constitution.

L'infraction sévère aboutit à la révocation du titulaire de fonction publique, y inclue du sénateur. En ce qui concerne les procédures du Comité d'éthique du Sénat et du Comité d'enquête, le Code d'éthique de 2010 fixe les éléments supplémentaires nécessaires à examiner quelques détails circonstanciels en cas de faute grave : le caractère de la violation du Code, l'intention ou la volonté, le statut, le rang et la responsabilité du titulaire fautif, l'âge, la biographie et la conduite dans le passé, la circonstance du fait, le résultat négatif de la violation ou les autres motifs qu'il juge nécessaire.

En conclusion, il existe seulement, parmi les dix-huit éditions y comprises les précédentes et la présente constitution, trois éditions qui définissent le pouvoir de l'Assemblée nationale d'établir le Code d'éthique des parlementaires. Les dispositions de la Constitution de 1974 sont semblables aux celles de la Constitution de 1997 ; il s'agit du rôle des parlementaires pour élaborer l'éthique parlementaires. Cependant, on ne le fait pas sur le moment. Quant à la Constitution du Royaume de Thaïlande de 1997, elle détermine dans l'article 77 et l'article 191 qu'il faut élaborer le plan pour le développement politique et rédiger les normes morales et éthiques des titulaires de fonctions publiques, des fonctionnaires, des effectifs et des employés des organismes publics afin de lutter contre la corruption et de renforcer l'efficace de fonctionnement. Le Sénat, de son côté, rédige les normes éthiques applicables aux sénateurs et membres des commissions selon la volonté générale de la constitution. Ces normes de conduite permettent de promouvoir la conscience morale du pouvoir législatif, de lutter contre la corruption dans l'exercice de la fonction et de compléter l'efficacité administrative des pouvoirs exécutif et législatif. Au cours de quelques années, on peut distinguer trois textes sur la valeur morale du point de la fonction publique : le code d'éthique des membres de l'Assemblée nationale et des membres des commissions de 1999, le règlement de l'Office du Premier Ministre relatif aux normes morales et éthiques de la fonction publique de 2000 et le code d'éthique des sénateurs et des membres des commissions de 2002. Néanmoins, durant la période de l'application desdits codes, il n'y a aucune sanction.

L'accomplissement du Code d'éthique des sénateurs et des membres des commissions de 2010 est retardé à peu près deux ans par rapport à la date limitée par la Constitution. En fin, Il est promulgué le 4 mai 2010.

2. L'évolution indirecte

L'évolution indirecte des normes éthiques du Sénat se débute concrètement par la Constitution du Royaume de Thaïlande de 1997. Elle augmente le pouvoir du Sénat en remplissant ses fonctions comme le Conseil du contrôle de l'exécution des pouvoirs des autorités publiques. Cette notion se prolonge jusqu'à la présente constitution. Par conséquent, le Sénat joue le rôle indirect sur l'éthique en tant que Conseil du contrôle de l'exécution des pouvoirs des autorités publiques dans ces contextes dont il s'agit la révocation des titulaires de fonctions publiques, le contrôle de la déclaration comptable détaillé des avoirs et dettes de la Commission nationale de la prévention et de la lutte contre la corruption, le choix, la suggestion et l'approbation en cas de la nomination des titulaires d'organes indépendants conformément à la Constitution comme suit :

La révocation d'un titulaire de son poste

Durant la période de l'application de la Constitution de 1997, on présente 31 requêtes portant sur la révocation d'un titulaire de fonction publique de son poste. Or, toutes requêtes sont jugées par la Commission nationale de la prévention et de la lutte contre la corruption comme l'accusation infondée.

En effet, personne n'est pas révoqué par le Sénat pendant l'application de la Constitution de 1997. Avec la Constitution de 2007, on trouve vingt-six requêtes sur la révocation d'un titulaire de fonction publique de son poste. Parmi eux, il n'y a que deux requêtes qui sont jugées par la Commission nationale contre la corruption comme l'accusation fondée. Donc, le Sénat les examine ensuite et prend de décision de les révoquer ou de ne pas les révoquer.

Le contrôle de la déclaration comptable détaillé des avoirs et dettes de la Commission nationale de la prévention et de la lutte contre la corruption

Le Président du Sénat constitue quatre commissions pour contrôler de la déclaration comptable détaillé des avoirs et dettes des membres de la Commission nationale de la prévention et de la lutte contre la corruption. Totalemment, Il y a des cinquante-quatre comptes étant examinés par ces commissions.

Le choix, la suggestion et l'approbation de la nomination des titulaires d'organes indépendants conformément à la Constitution

Quant à la sélection et au choix d'une personne appropriée à l'exercice de fonction conformément à la Constitution, le Sénat plutôt rencontre le succès de choix, de nomination, de suggestion ou d'approbation des titulaires d'organes indépendants indiqués dans la Constitution. On constitue également une commission permanente chargée d'inspecter la biographie et la conduite des candidats. Cette commission permanente a dû investiguer en secret des renseignements approfondis et nécessaires à l'examen du Sénat au sujet du choix, de la suggestion ou de l'approbation de nomination des hautes titulaires.

Code d'éthique des fonctionnaires

Le Secrétariat du Sénat et le Secrétariat de la Chambre des représentants qui sont des administrations publiques sous l'autorité du Parlement appelé l'Assemblée nationale prennent la responsabilité des affaires générales du Sénat et de la Chambre des représentants dans le cadre de la promotion et du soutien de la fonction législative du Sénat, de la Chambre des représentants et de l'Assemblée nationale. Les fonctionnaires et les employés des Secrétariats du Sénat et de la Chambre des représentants doivent être des personnes qui disposent des connaissances et des capacités selon la compétence requise, qui possèdent la vertu et l'éthique exigées par le Code d'éthique des fonctionnaires et des employés dans les administrations sous l'autorité de l'Assemblée nationale. Afin que la performance du personnel soit efficient et efficace, ainsi que utile aux organisations et au pays, voilà pourquoi la Commission des fonctionnaires parlementaires a pris une décision de publier la notification de la Commission sur le Code de conduite et d'éthique des fonctionnaires et des employés dans les administrations sous l'autorité de l'Assemblée nationale le 29 mai 2001 et également de créer la Commission de la poursuite, de l'inspection et de l'évaluation de la performance requise par le Code d'éthique des fonctionnaires et les employés du Secrétariat du Sénat.

L'article 279 de la Constitution de 2007 a prescrit que les normes de l'éthique des titulaires de fonctions publiques, des fonctionnaires ou bien les agents de l'Etat a dû suivre les principes indiqués du Code d'éthique en dépendant du mécanisme et du fonctionnement pour que sa mise en vigueur soit efficace et en déterminant les procédures de sanction conformément à la gravité des fautes, la violation grave des normes éthiques déjà établies

considérée comme la faute disciplinaire. C'était pour cela que ledit Code, publié à la Gazette royale le 26 février 2011, était élaboré par la Commission des fonctionnaires parlementaires de façon que ces fonctionnaires, y compris les fonctionnaires permanents, les agents et même les employés de cet institut doivent en tenir compte et le respecter bien. Il est réparti en 13 dispositions :

1) les fonctionnaires parlementaires doivent être fidèles à la nation, à la religion et au roi en s'acquittant loyalement de leurs fonctions pour les intérêts du pays, en se comportant bien selon les principes de la religion et aussi en rendant toujours hommage à la monarchie ;

2) les fonctionnaires parlementaires doivent s'attacher à la forme démocratique du gouvernement dans laquelle le Roi est le Chef de l'État, acceptent les opinions publiques, se rendent compte des droits et des devoirs prévus au régime démocratique et ne commettent pas d'actions qui nuisent à ladite forme ;

3) les fonctionnaires parlementaires ne doivent pas agir de façon à favoriser leurs intérêts personnels avant l'intérêt public, n'ont pas aucun conflit d'intérêt, ne profitent pas de la relation proche avec quiconque pour lui conférer un avantage au détriment des autres ou le traitent d'une manière différente du comportement à l'égard des autres, ne commettent pas les actes ou ne tiennent pas de poste de nature à favoriser les intérêts personnels aboutissant à un soupçon ou une doute susceptible de contrevenir à l'intérêt général dans leur responsabilité ;

4) les fonctionnaires parlementaires doivent se dévouer bien pour leur organisation, exercer leurs fonctions suivant l'objectif de l'organisation, garder la belle tradition et la bonne image de l'institut, respecter le lieu de travail et maintenir un ordre et un décorum au sein de l'organisation ;

5) les fonctionnaires parlementaires doivent s'orienter vers le succès du travail, maintenir le standard du travail, être bien qualifiés, transparents et prêts pour l'inspection, avoir l'intention de travailler au bénéfice de l'organisation et même pour l'intérêt public en mettre l'accent sur les procédures de travail de plus en plus transparentes, efficaces et propres à examiner leur opération par le public ;

6) les fonctionnaires parlementaires doivent se sentir solidaire, avoir une bonne conscience, être honnête et avoir le sens des responsabilités en se comporter bien à l'aide du principe de la moralité, de la fidélité et ne pas agir de façon à nuire à leurs réputation ;

7) les fonctionnaires parlementaires doivent avoir la volonté de tenir à la rectitude, à la justice et à la légalité en suivant strictement les règles et en s'attachant à la règle du métier et à l'éthique professionnelle, réfléchir et agir hardiment, être chargé des missions assignées, viser à faire une bonne action sans préjugé en n'étant liés par aucune domination ;

8) les fonctionnaires parlementaires doivent assurer la justice, la neutralité politique, la serviabilité dans leur exercice de leurs fonctions au service des membres parlementaires, des travailleurs dans le milieu parlementaire et du public avec beaucoup d'affabilité et d'impartialité;

9) les fonctionnaires parlementaires doivent, dans le cadre de la loi, divulguer des renseignements aux membres parlementaires, aux travailleurs dans le milieu parlementaire et au public de manière complète, précise, sans déformation des faits, en gardant le secret d'Etat et autre sorte de confidentialité provenant à la fois de l'accomplissement de leurs fonctions ou

bien des personnes qui entrent en contact avec le service public à moins que la divulgation soit assurée au profit de la justice ou de l'inspection prévue par la loi, les règles ou le règlement et en respectant la loi portant renseignements gouvernementaux;

10) les fonctionnaires parlementaires doivent respecter les membres parlementaires, les travailleurs dans le milieu parlementaire, le public, les supérieurs, les subalternes et les collègues, accepter les opinions des autres et s'efforcer de ne pas interférer dans les droits individuels ou la vie privée des autres;

11) les fonctionnaires parlementaires doivent se dévouer, travailler sans relâche, se consacrer tout entier à une tâche, agir en faveur de l'intérêt général, apporter leur aide aux collègues et aux autres sans rien attendre en retour;

12) les fonctionnaires parlementaires doivent faire des économies en maîtrisant la bonne gestion du temps, de l'argent, des biens, du personnel, du service, des facilités et des avantages procurés par le service public en faveur de l'intérêt public sans favoriser les intérêts personnels et ceux d'une autre personne;

13) les fonctionnaires parlementaires doivent obéir rigoureusement aux normes éthiques et ne pas agir de façon à éviter de suivre le code d'éthique.

Le mécanisme de l'application du Code d'éthique

Le Code d'éthique des fonctionnaires parlementaires déterminent le mécanisme et le système de son application avec les organismes de la protection de l'éthique :

1. la Commission des fonctionnaires parlementaires a pour mission de contrôler strictement et minutieusement l'exécution du Code;

2. la Commission de l'éthique des fonctionnaires parlementaires est nommée par le Président de l'Assemblée nationale pour contrôler l'exécution de ledit Code. Les membres de cette Commission n'a jamais dû recevoir une sanction disciplinaire et aussi méritent d'être honorés dans le secteur public. Elle se charge de déterminer une direction de l'opération à suivre le même standard qui se conforme au plan de travail établi par la Commission des fonctionnaires parlementaires.

Le système de l'application du Code d'éthique

Les chefs hiérarchiques des administrations sous l'autorité de l'Assemblée nationale et la Commission de l'éthique des fonctionnaires parlementaires sont responsables de la promotion de l'éthique des fonctionnaires parlementaires au moyen des actions suivantes au moins: (1) enraciner l'éthique chez les nouveaux fonctionnaires, conseiller aux fonctionnaires d'apposer leur signature pour reconnaître ledit Code, favoriser l'enregistrement de la biographie rapportant à l'éthique de chaque fonctionnaires et organiser constamment des activités de la promotion de l'éthique des cadres supérieurs et des fonctionnaires; (2) offrir une protection suffisante aux fonctionnaires se conformant au Code susmentionné; (3) honorer ceux qui respectent rigoureusement le Code précité; (4) ouvrir la scène d'étude des valeurs qui font obstacle à l'exécution du Code en prenant une mesure visant à la modification de ces valeurs (5) octroyer une opportunité d'avoir accès aux renseignements détaillés se rapportant au Code aux membres parlementaires, aux travailleurs dans le milieu parlementaire et au public ainsi qu'aux membres de la famille des

fonctionnaires parlementaires afin qu'ils n'agissent pas de façon à promouvoir ou engendrer la violation du Code.

Le Code d'éthique des fonctionnaires parlementaires et le Secrétariat du Sénat

Au cours des années précédents, les Secrétariats du Sénat et de la Chambres des représentants ont établi la politique ayant pour fonction d'encourager les fonctionnaires et les employés de ces organismes à obéir toujours au Code d'éthique des fonctionnaires parlementaires et aux standards éthiques des fonctionnaires et des employés des administrations sous l'autorité de l'Assemblée nationale. A cet égard, la Commission de l'éthique des fonctionnaires parlementaires a planifié la stratégie visant l'application efficace du Code précédemment cité de manière à ce que les fonctionnaires parlementaires suivent ledit Code en utilisant le mécanisme et le système de l'application du Code afin que son exécution soit effectivement efficace. Le Secrétariat du Sénat a élaboré le plan stratégique qui visait à l'exécution du Code correspondant toujours à la stratégie de la Commission de l'éthique des fonctionnaires parlementaires. Sous ce rapport, la tactique, l'objectif, les indicateurs et les activités ainsi que la procédure ont été précisés en vue d'atteindre concrètement le succès. En outre, c'est la Commission de l'exécution du Code d'éthique des fonctionnaires du Secrétariat du Sénat qui est regardée comme le mécanisme créé par le Secrétariat du Sénat dans le but d'effectuer une évaluation de la performance de l'organisation, l'appliquer à la modification de la procédure opérationnelle du travail et il est constaté que le succès en matière d'exécution du Code représente l'indice de l'évaluation de la performance du Secrétariat du Sénat.

M. Alphonse NOMBRE (Burkina Faso) a indiqué que dans son pays, ces règles étaient éparées dans plusieurs textes. Depuis une quinzaine d'années, il y avait eu plusieurs tentatives d'élaborer un code d'éthique mais ces tentatives étaient restées sans résultat.

M. Marc VAN der HULST (Belgique) a demandé si la mesure évoquée sur le plafonnement des cadeaux avait eu un effet en pratique et si la réalité était conforme à ces règles.

M. Claes MARTENSSON (Suède) a répondu que le débat sur l'acceptation de cadeaux par les parlementaires allait peut-être conduire à de nouvelles mesures. Cependant, des règles acceptées par les membres d'une législature pourraient être ignorées par ceux d'après, surtout en cas d'alternance et si les mesures sont prises via un code sans valeur juridique. Pour les fonctionnaires, l'enjeu est différent car ils restent plus longtemps. La feuille de route pour 2014 précise un certain nombre de valeurs-clé : impartialité, intégrité, responsabilité, collaboration, respect vis-à-vis des députés et de leurs collègues, etc.

M. Jose Pedro MONTERO (Uruguay) a indiqué que certains parlementaires étaient propriétaires de moyens de presse ou d'autres moyens de pression ou de production et que dans ces cas-là, ils devaient informer la plénière des potentiels conflits d'intérêt pouvant naître de leurs fonctions, afin d'être écartés de la procédure de vote dans ces cas-là. En cas de mauvais agissement, il peut être mis fin aux fonctions d'un membre par un vote de la majorité des deux tiers. Cela n'a jamais été aussi loin mais un membre a déjà été suspendu pour six mois.

M. Hossein SHEIKOLISLAM (Iran) a expliqué qu'une loi très détaillée avait été adoptée il y a 5 mois sur les règles de conduite liées aux activités commerciales, à la présence, à l'acceptation de cadeaux. Ce texte va jusqu'à

des condamnations pénales alors qu'il était auparavant impossible de poursuivre les parlementaires tant qu'ils étaient en fonction. Cela a amélioré l'image du Parlement.

M. Paul EVANS (Royaume-Uni) a expliqué qu'au Royaume-Uni, la Chambre avait toujours estimé qu'elle avait le droit d'expulser des membres, qu'elle seule avait le pouvoir de le faire et de contrôler le comportement des parlementaires. Un code de conduite a été élaboré, qui codifie toutes les résolutions adoptées depuis des siècles sur la gestion par le parlementaire de leurs intérêts financiers, appartenance à un syndicat, etc. Des propositions de sanction peuvent être adoptées, qui peuvent aller de la suspension pour quelques jours à une suspension pour un an. Pour les violations les plus graves, les parlementaires démissionnent : par exemple, un parlementaire qui s'était rendu à une course de chevaux à l'invitation d'une société de paris avait été récemment blâmé et avait dû présenter ses excuses. Un autre, qui avait falsifié ses comptes, a vu adopté contre lui une recommandation de suspension pour un an (sanction la plus grave). Il avait décidé de démissionner.

M. Ayad Namik MAJID (Irak) a demandé si le président pouvait s'exprimer à la presse et si le code de conduite était disponible sur internet.

Mme Libia RIVAS (Equateur) a indiqué qu'en Equateur existait un système d'incompatibilités : les parlementaires ne peuvent exercer aucune charge publique sauf la charge de professeur d'université ; ils doivent en outre effectuer une déclaration de patrimoine, afin que la Cour des comptes de l'Etat puisse exercer un contrôle pendant toute la durée de l'exercice de leurs fonctions. Un Conseil d'administration législatif examine les cas de violation des interdictions. Par exemple, un député qui avait prononcé des paroles attentatoires à la dignité d'un groupe humain a été sanctionné.

M. Gali Massa HAROU (Tchad) a demandé s'il existait des limites ou des obstacles juridiques de type immunités parlementaires, aux sanctions pouvant être prononcées.

M. Rogelio VENTURA TEIXEIRA (Brésil)(non-membre) a indiqué qu'il existait au Brésil un code de conduite et un conseil composé de plusieurs députés chargé de son application. Le concept d'intégrité évolue au fil du temps et la transparence est essentielle pour permettre le contrôle social. Il a souhaité en savoir plus sur la situation aux Pays-Bas, plus spécifiquement au sujet du népotisme et du népotisme croisé : en effet, au Brésil, les membres de la famille des fonctionnaires ou des députés ne peuvent pas travailler à la Chambre, même en tant qu'assistants parlementaires.

M. HAMILTON a répondu que les règles concernant les cadeaux étaient appliquées et que les registres étaient bien tenus. Trois registres existent, portant respectivement sur les fonctions supplémentaires, les revenus supplémentaires et les cadeaux ou voyages acceptés. La suspension du droit de vote, telle qu'elle est par exemple appliquée en Uruguay, ne peut se faire que dans un grand Parlement : il y a 75 députés aux Pays-Bas et les votes sont souvent très serrés, donc tous les députés doivent voter. On demande aux parlementaires qui ont des intérêts trop évidents sur un sujet de ne pas participer aux débats mais personne n'est écarté du vote. Tous les communiqués de presse institutionnels sont publiés. Ces communiqués de presse peuvent être rectifiés. Le code de conduite n'est pas encore sur le site ; il convient également de le traduire en anglais. Aux Pays-Bas, certains députés le sont sur plusieurs générations successives, mais le népotisme est exclu. Il est arrivé une fois que soit recrutée comme fonctionnaire la nièce d'un sénateur, mais ce lien de parenté n'avait rien à voir avec son

recrutement, au contraire : cette personne était parfaitement compétente. La sanction la plus lourde est l'expulsion : elle passe obligatoirement par une décision d'un tribunal mais cela ne s'est jamais produit.

3..Communication de M. José Pedro MONTERO, Secrétaire général de la Chambre des représentants d'Uruguay : « La procédure politique de destitution au Parlement uruguayen »

M. le Président Marc BOSCH a invité M. José Pedro MONTERO, Secrétaire général de la Chambre des représentants d'Uruguay, à présenter sa communication, comme suit :

(La communication n'existe pas en français)

M. Hafnaoui AMRANI (Algérie) a expliqué qu'il y avait eu en Algérie plusieurs demandes de levée d'immunité qui n'avaient jamais abouti car il faut une majorité des $\frac{3}{4}$ et il y a une certaine solidarité là-dessus entre parlementaires.

M. Christoph LANZ (Suisse) a demandé ce que signifiait le terme « infraction grave » de la Constitution ?

M. Edward OLLARD (Royaume-Uni) a indiqué que dans son pays, la loi pénale s'appliquait aux parlementaires comme à tout autre citoyen. Il a demandé s'il existait en Uruguay des conseils ou avocats pour prendre la défense des personnes incriminées, et s'il y avait des exemples récents de mise en œuvre de ces procédures.

M. MONTERO a indiqué qu'il y avait deux instances : la Chambre des députés puis le Sénat : le procès est public et le parlementaire peut se défendre avec un avocat. En cas de violation grave de la Constitution, la sanction est l'expulsion et cela passe devant les juridictions de droit commun, et c'est donc le droit commun de la défense qui s'applique. Il est difficile de définir une infraction grave, cela est subjectif et relève de l'interprétation de la Chambre. La seule révocation de parlementaire a eu lieu en 1973.

4..Examen de l'ordre du jour de la prochaine session (Genève, octobre 2013)

M. le Président Marc BOSCH a présenté le projet d'ordre du jour pour la session suivante à Genève, tel qu'approuvé par le Comité exécutif :

Sujets possibles de débat général

1. Bâtiments du Parlement : défis et opportunités (groupes informels de discussion)

Présentations introductives de M Alexis WINTONIAK, Secrétaire général adjoint du Parlement d'Autriche, et de M David NATZLER, Greffier adjoint de la Chambre des communes du Royaume Uni

2. Comment les parlements nationaux donnent-ils suite au travail des parlementaires qui participent aux assemblées internationales ?

Conduite du débat : M. Wojciech SAWICKI, Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

3. L'émergence de la diplomatie parlementaire : pratique, défis et risques

Conduite du débat : M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général du Conseil des États et Secrétaire général adjoint de l'Assemblée fédérale de Suisse

Communications

1. Communication de Mme Jacqueline BIESHEUVEL-VERMEIJDEN, Secrétaire générale de la Chambre des représentants des États généraux des Pays-Bas, et M. Geert Jan A. HAMILTON, Greffier du Sénat des États généraux des Pays-Bas : « Le roi au Parlement : l'investiture d'un nouveau roi aux Pays-Bas »
2. Communication de M. David BYAZA-SANDA LUTALA, Secrétaire général du Sénat de la République démocratique du Congo : « Des structures-relai entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif »
3. Communication de M. Eric PHINDELA, Secrétaire général du Conseil national des provinces d'Afrique du Sud : « Améliorer la législation relative aux provinces : le rôle du Conseil national des provinces dans la procédure législative »
4. Communication de M. Damir DAVIDOVIC, Secrétaire général du Parlement du Monténégro : « Impliquer la société civile dans le processus législatif et de contrôle »
5. Communication de M. Philippe SCHWAB, Secrétaire général du Conseil des États et Secrétaire général adjoint de l'Assemblée fédérale de Suisse : « La gestion d'un Parlement plurilingue : l'exemple suisse »
6. Communication de M. Vladimir SVINAREV, Secrétaire général du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie : « La valise électronique : un système d'information disponible sur mobile pour les événements et réunions du Conseil de la Fédération »
7. Communication de M. Austin ZVOMA, Secrétaire général du Parlement de Zimbabwe : « Evaluer les dispositions constitutionnelles relatives à la bonne gouvernance des Parlements »

Autres points

1. Discussion et, le cas échéant, adoption, des principes pour le recrutement et la gestion des carrières des personnels des Parlements
2. Présentation sur les développements récents au sein de l'Union Interparlementaire
3. Questions administratives et financières
4. Projet d'ordre du jour de la prochaine session à Bakou en mars 2014.

Le projet d'ordre du jour a été approuvé.

5..Clôture de la session

M. le Président Marc BOSCH a indiqué que Mme Danièle RIVAILLE, M. Robert PROVANSAL et M. Alain DELCAMP de France, M. Christoph LANZ de Suisse et M. VENTURA TEIXEIRA du Brésil partiraient à la retraite dans les prochains mois. Il les a chaleureusement remerciés pour leur participation riche et constante aux travaux de l'Association.

M. le Président a également remercié le Parlement équatorien et sa Secrétaire générale, Mme Libia RIVAS, pour l'excellente organisation de la session. Il a enfin remercié les co-secrétaires de l'ASGP et leurs assistantes, ainsi que les assistants équatoriens. Il a espéré voir ses collègues nombreux à la session de Genève et s'est félicité de la richesse des travaux menés pendant la session.

La séance est levée à 12h10.

ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES PARLEMENTS

L'Association des secrétaires généraux des Parlements, qui s'est réunie la première fois à Oslo le 16 août 1939, est un organisme consultatif de l'Union interparlementaire. Elle s'efforce de faciliter les contacts personnels entre les titulaires des fonctions de secrétaire général d'une assemblée parlementaire, que cette Chambre appartienne ou non à l'Union.

L'Association a pour mission d'étudier la procédure, la pratique et les méthodes de travail des divers Parlements et de suggérer les mesures propres à améliorer ces méthodes et à assurer la coopération entre les services de ces Parlements. Elle apporte également à l'Union interparlementaire, quand celle-ci le lui demande, sa collaboration sur les questions de sa compétence.

Comité exécutif (Quito 2013)

Président : M. Marc BOSCH (Canada)

Vice-présidents : M. Ulrich SCHÖLER (Allemagne) et Mme Doris Katai Katebe MWINGA (Zambie)

Membres élus : MM. Alain DELCAMP (France), Alphonse K. NOMBRÉ (Burkina Faso), Vladimir SVINAREV (Russie), Austin ZVOMA (Zimbabwe), Geert Jan A. HAMILTON (Pays-Bas), M. Philippe SCHWAB (Suisse), M. Irfan NEZIROGLU (Turquie).

Anciens Présidents et membres honoraires : Hafnaoui AMRANI (Algérie), Anders FORSBERG (Suède), Ian HARRIS (Australie), Sir Michael DAVIES (Royaume-Uni), Doudou NDIAYE (Sénégal), Jacques OLLE-LAPRUNE (France), Helge HJORTDAL (Danemark)

Informations constitutionnelles et parlementaires

Publiée par l'Association des secrétaires généraux des Parlements sous les auspices de l'Union interparlementaire, la revue *Informations constitutionnelles et parlementaires* paraît semestriellement, en français et en anglais. Elle est disponible gratuitement sur le site Internet de l'ASGP : www.asgp.co

Pour toute demande complémentaire s'adresser aux co-secrétaires :

Secrétariat français :	British Secretariat :
Mme Inés Fauconnier, Assemblée nationale 126, rue de l'Université 75355 Paris 07 SP, France Tel: (33) 1 40 63 66 65 Fax: (33) 1 40 63 52 40 courriel : ifauconnier@assemblee-nationale.fr	Emily Commander, House of Commons c/o Jenny Sturt, Department of Information Services 1 Derby Gate, London, SW1A 2DG Tel: (44) 20 7219 2947 e-mail: commandere@parliament.uk