

# ASSOCIATION DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES PARLEMENTS FRANCOPHONES

## Compte rendu de l'assemblée générale des 31 mars et 1<sup>er</sup> avril 2005

### Présents :

M. Prosper VOKOUMA, Secrétaire général, Assemblée nationale (Burkina Faso)  
M. Kang VAN, Secrétaire général, Assemblée nationale (Cambodge)  
M. William CORBETT, Greffier, Chambre des Communes (Canada)  
M. André GAGNON, Greffier principal, Chambre des Communes (Canada)  
M. Paul BELISLE, Greffier, Sénat (Canada)  
M. Christian DAUBIE, Greffier, Parlement (Communauté française de Belgique)  
Mme Guillaumette KIAKOUAMA, Secrétaire générale, Assemblée nationale (République du Congo)  
M. Bienvenu EWOKO, Secrétaire général, Sénat (République du Congo)  
M. Xavier ROQUES, Secrétaire général de la Questure, Assemblée nationale (France)  
M. Michel COUDERC, Secrétaire général de la Questure honoraire, Assemblée nationale (France)  
M. Jean-Claude BÉCANE, Secrétaire général du Sénat, Sénat (France)  
Mme Hélène PONCEAU, Secrétaire générale de la Questure, Sénat (France)  
M. Raymond OKINDA, Secrétaire général, Assemblée nationale (Gabon)  
M. Géza RAFFAY, adjoint au chef de l'Office des Relations internationales, Assemblée nationale (Hongrie)  
M. Jean-Claude MONTAVON, Secrétaire général, Parlement (Canton du Jura)  
M. Claude FRIESEISEN, Secrétaire général, Chambre des Députés (Luxembourg)  
M. Abdel Jalil ZERHOUNI, Secrétaire général, Chambre des Représentants (Maroc)  
M. Todd DECKER, Greffier adjoint, Assemblée législative (Ontario)  
M. François CÔTÉ, Secrétaire général, Assemblée nationale (Québec)  
M. Michel BONSAINT, Directeur général des Affaires parlementaires, Assemblée nationale (Québec)  
Mme Luminita IORDACHESCU, Directrice des Relations internationales, Chambre des Députés (Roumanie)  
M. Constantin Dan VASILIU, Secrétaire général, Sénat (Roumanie)  
Mme Luminita CERCEL, expert à la Direction des Relations parlementaires externes, Sénat (Roumanie)  
Mme Marie-Joséphine DIALLO, Secrétaire générale, Assemblée nationale (Sénégal)  
M. John CLERC, Secrétaire général adjoint, Assemblée fédérale (Suisse)

### Excusés :

M. Adnan DAHER, Secrétaire général, Assemblée nationale (Liban)  
M. Mamadou SANTARA, Secrétaire général, Assemblée nationale (Mali)  
M. Mihai UNGHIANU, Secrétaire général, Assemblée nationale (Roumanie)  
Mme Fernande MELLY-FUX, Secrétaire permanente, Grand Conseil (Valais)

*La réunion de l'assemblée générale est ouverte le jeudi 31 mars à 10 heures*

**Le Président Christian Daubie** ouvre les travaux de l'Assemblée générale et remercie l'Assemblée nationale française d'avoir accepté d'accueillir et d'organiser la réunion.

Point n°1 de l'Ordre du jour : Adoption du procès-verbal de l'assemblée générale des 15 et 16 avril 2004

*Le procès-verbal est adopté à l'unanimité*

Point n° 2 de l'Ordre du jour : Fonctionnement et activités de l'association

**M. Daubie** souligne le souci de l'association de renforcer ses liens avec l'APF. Dans cette optique, des membres du Bureau ont eu un entretien au printemps 2004 avec M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire de l'APF, lequel s'est avéré demandeur d'une diffusion des documents produits par l'association auprès des instances intéressées de l'APF. De même l'association a rendu compte de ses activités devant le Bureau de l'APF à l'occasion de la session annuelle de cette dernière à Charlottetown en juillet 2004, et un rapport d'activités sera présenté en vue de la prochaine session annuelle de Bruxelles en juillet prochain. A chacune de ses occasions, il est rappelé aux responsables de l'APF la volonté de l'association d'apporter une collaboration positive, par exemple par une participation aux séminaires de formation.

Par ailleurs les projets pilotes envisagés autour de l'utilisation de la station ARIEL sont en train de se concrétiser, à l'initiative de l'Assemblée du Québec et du Parlement de la Communauté française de Belgique.

M. Daubie constate ainsi que l'ASGPF s'affirme progressivement, en apportant un véritable travail de fond et de réflexion.

En réponse à une remarque de **M. Ewoko** relative au site Internet de l'association, **M. Côté** indique qu'il chargera l'un de ses collaborateurs d'effectuer deux mises à jour annuelles. Il souligne la difficulté d'obtenir les informations en temps réel en cas de changement des membres titulaires de l'association.

**M. Roques** suggère que le secrétariat de l'association se charge de centraliser les demandes adressées via le réseau d'échanges.

**M. Couderc** propose qu'une partie de l'assemblée générale annuelle soit réservée à une discussion des problèmes d'intérêt commun que peuvent rencontrer des membres de l'association.

**M. Daubie** approuve cette idée, tout en soulignant que ces discussions seraient complémentaires au dialogue sur le réseau d'échanges.

**Mme Ponceau** propose que les Secrétaires généraux francophones participant aux réunions de l'ASGP ayant lieu lors de l'assemblée générale de l'Union interparlementaire puissent se rencontrer à cette occasion.

**M. Daubie** rappelle que certains membres de l'ASGPF ne sont pas membres de l'ASGP mais que des échanges supplémentaires peuvent en effet être prévus dans ce cadre.

**M. Vokouma** propose que des réunions soient aussi organisées en marge des assises de l'APF.

**M. Daubie** fait remarquer qu'à Niamey, très peu de membres de l'ASGPF étaient présents.

### Point n° 3 de l'Ordre du jour : Point d'actualité sur la Francophonie

**M. Daubie** accueille M. Dehaybe, Administrateur général de l'Agence de la Francophonie.

**M. Dehaybe** remercie l'ASGPF pour son invitation et précise que son exposé portera sur une réflexion globale sur la problématique de l'impact politique de la Francophonie et sur la difficulté pour la francophonie à s'exprimer dans un cadre politique.

En 2006, les vingt ans des Sommets de la Francophonie coïncideront avec la commémoration du Centenaire de Léopold Senghor. En 1986, à Versailles, l'Académicien voyait son rêve se réaliser. En effet, Senghor avait dès 1970 lancé l'idée qu'après une francophonie purement linguistique et littéraire, il était nécessaire d'avoir des réunions au plus haut niveau car la francophonie est aussi une vision du monde. Un monde où les langues et les cultures sont respectées, un monde multilatéral face à une actualité où la tentation unilatérale d'une superpuissance entraîne une politique d'exclusion et non de dialogue. C'est cette vision du monde qui attire vers la francophonie des pays tels que la Hongrie, la République tchèque ou l'Autriche par exemple.

La francophonie politique a eu du mal à émerger. Jusqu'aux années 89-90, la guerre froide traversait aussi le monde francophone. Par ailleurs, les pays francophones appartiennent à des organisations régionales qui ont parfois des intérêts différents. Senghor avait une théorie des cercles et considérait que l'appartenance à différents cercles ne devait pas être perçue comme une menace mais comme une richesse extraordinaire. Bien sûr lors des conférences de l'OMC, par exemple, les pays francophones se sont affrontés, ou plutôt les pays du Nord et les pays du Sud, car la francophonie ne doit pas faire oublier les intérêts nationaux.

La francophonie politique n'est pas de déterminer un point de vue commun mais d'aider chaque pays à défendre son point de vue, à se situer dans le contexte international. Les sujets

sur lesquels nous avons un point de vue commun doivent être renforcés. Par exemple le rôle des pays francophones lors de la négociation de la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle a été essentiel.

Le Sommet de Ouagadougou a fait la synthèse des vingt dernières années en mettant en place un plan stratégique décennal et une déclaration sur le développement durable entendu au sens large (éducation, bonne gouvernance etc...). La question centrale du Sommet était de déterminer comment la francophonie pouvait agir pour aider à la réalisation des objectifs du Sommet du millénaire des Nations unies. Le plan stratégique détermine quatre missions: la langue, la culture, la démocratie et l'économie, sans qu'il n'y ait de hiérarchie entre ces différentes missions, comme l'a rappelé Abdou Diouf.

Lors de ce même Sommet, il a été décidé de porter de deux à quatre ans la programmation des projets, ce qui devrait non seulement permettre d'établir des stratégies d'action mais aussi d'avoir une indication sur les résultats des différents projets. Par exemple l'impact des politiques de lecture publique sera mesuré et contrôlé. Politiquement, cela est particulièrement important car les contributeurs sont rassurés ainsi que les parlementaires au moment de voter les crédits de coopération.

La francophonie a atteint aussi une maturité politique à l'APF. En effet, l'APF intervient dans le processus pré électoral, les élections mais aussi l'après-élection. La position prise pendant le dossier togolais en est un exemple. De plus, l'APF est aujourd'hui membre du Conseil de la coopération, ce qui lui permet de savoir ce que font les opérateurs mais aussi de faire entendre sa voix auprès d'eux.

Il ne faut pas oublier la personnalité de Abdou Diouf qui donne une crédibilité politique à l'organisation.

Tout ceci montre que la francophonie politique a su s'imposer sur le plan exécutif comme législatif.

**M. Clerc** interroge M Dehaybe sur la composition de la famille francophone. L'Algérie en est absente, alors qu'une visite récente du président Bouteflika en Suisse a montré que le pas pourrait être franchi pour une adhésion. Que l'Algérie soit un pays francophone, personne n'en doute alors que l'adhésion de l'Autriche comme membre associé peut laisser perplexe. Il y a un réel problème de dissolution dans l'élargissement.

**M. Côté** demande s'il ne serait pas souhaitable de considérer la mise en œuvre par les pays candidats de la francophonie chez eux, d'évaluer leurs actions concrètes lors d'une demande d'adhésion.

**M. Couderc** exprime son inquiétude sur l'élargissement qui pourrait entraîner un abandon des éléments fondamentaux de la francophonie, avec le risque qu'elle se transforme peu à peu en un club brillant mais sans francophones, hormis les pays qui conservent le français par des politiques nationales. Il interroge M Dehaybe sur la situation du nombre de locuteurs.

**M. Roques** demande à M Dehaybe comment il perçoit le renforcement du rôle des parlements dans les nouvelles démocraties et les moyens que l'AIF compte mettre en œuvre afin de soutenir ce rôle.

**M Zerhouni** s'interroge sur le rôle que peut jouer chaque Etat à son niveau pour renforcer la francophonie

**M. Dehaybe** rappelle que depuis le Sommet de Beyrouth, des barrières ont été mises en place entre les différents statuts. Autrefois, le pays qui obtenait la qualité d'observateur pouvait être assuré de devenir membre en quatre ans. Aujourd'hui, le statut d'observateur n'est plus une étape. Cela peut expliquer la position prise sur la Hongrie, l'Autriche ou la République tchèque qui sont observateurs.

Concernant l'Algérie, ce pays a vocation à devenir membre. L'OIF a besoin de l'Algérie. M Bouteflika était présent au Sommet de Ouagadougou et il a été traité comme les représentants des pays membres. De plus, il convient de signaler que lors des réunions internationales, M Bouteflika s'exprime toujours en français.

La francophonie s'affaiblit en parlant d'une seule voix sur certaines positions alors qu'il n'y a pas de consensus. Cela peut amener des Etats à tenir des positions dans certaines organisations différentes de celle définie "à l'unanimité" au sein de la francophonie, ce qui nous ramène à la théorie des cercles de Senghor.

Concernant la mise en œuvre de la francophonie, il existe un observatoire de la démocratie et des Droits de l'homme qui permettra de remettre un rapport au Secrétaire général de l'OIF sur la situation dans les différents pays. La francophonie devrait se doter de la même chose dans le domaine culturel.

En matière d'aide aux parlements, l'AIF travaille étroitement avec l'APF. Mais l'agence souhaiterait mieux informer les parlementaires sur ce qui se passe dans le monde francophone, par exemple en leur envoyant par courriel son journal électronique mensuel.

Concernant la politique de valorisation de la langue française, la direction des langues de l'Agence a pour objectif de repositionner le français par rapport aux langues partenaires en Afrique notamment. Certes le nombre de locuteurs en français augmente dans le monde mais en réalité le pourcentage de la population mondiale francophone baisse. Il y a 180 millions de locuteurs quotidiens. On assiste à un développement des centres culturels francophones dans des pays tels que la Russie ou la Chine. Un dépliant est en préparation ("le français, l'autre langue internationale") qui tend à valoriser le français comme langue utilisée dans les institutions internationales, par exemple l'ONU. Mais il faut que les pays francophones exigent que le statut du français comme langue officielle de l'ONU soit respecté au sein des réunions de cette organisation. En général, 50 pays francophones sont membres, ils représentent un pouvoir qu'ils doivent exercer pour faire respecter le droit des francophones à parler en français, à avoir les documents en français et une traduction simultanée en français. Les femmes politiques le font dans les réunions spécialisées de l'ONU.

A cet égard, l'Europe constitue un sujet de préoccupation particulière après l'élargissement. L'avenir de la langue française se joue à Bruxelles et en ce sens, plaider auprès des pays

d'Europe orientale est essentiel. Si le bloc Union européenne passait exclusivement à l'anglais, alors il faudrait se poser la question des motivations de l'écolier africain d'apprendre le français qui ne serait plus une langue internationale, notamment pour le commerce. La pratique linguistique en Europe est un enjeu pour la francophonie en Afrique. Les pays d'Europe orientale peuvent aider la francophonie, pour cela des programmes de formation en français de fonctionnaires de ces pays sont en cours.

**M. Daubie** souligne qu'il est essentiel de faire comprendre à l'homme de la rue, au francophone de base l'importance du français pour son avenir.

**M. Dehaybe** précise que les enjeux gérés par l'AIF doivent être popularisés. La fête de la francophonie va en ce sens: 1200 manifestations connues ont eu lieu le 20 mars 2005. En 2006, il serait souhaitable que les parlements organisent certaines activités pour le centenaire de Senghor. Plusieurs pays ont déjà accepté de faire paraître un "timbre Senghor" et bien entendu il existe un comité d'organisation au Sénégal.

**M. Daubie** propose que cette information soit relayée auprès des parlementaires par les membres de l'ASGPF

**Mme Diallo** exprime son inquiétude quant à l'avenir de la langue française en Afrique. D'une part beaucoup d'enfants au Sénégal par exemple n'utilisent pas le français en dehors de l'école, d'autre part, des fonctionnaires parlementaires apprennent l'anglais afin de pouvoir travailler un jour à la CEDEAO. Les ensembles sous-régionaux dont sont membres à la fois des pays anglophones et francophones posent la question des langues de travail à chaque fois que les francophones sont minoritaires.

**M Dehaybe** considère qu'il ne faut pas systématiquement alphabétiser en français en Afrique. L'éducation comporte plusieurs éléments: école, famille, télévision et Internet. L'écolier africain qui apprend le français ne le parle pas nécessairement en famille, il n'a ni télévision, ni Internet. Tout repose donc sur l'école. Au Burkina Faso, les élèves des écoles en français après six ans d'étude n'obtiennent qu'un taux de réussite de 50 %, alors que les élèves alphabétisés en moré, au bout de cinq années d'études ont un taux de réussite de 80 % et connaissent mieux la langue française, l'écrivent mieux que les autres. La seconde formule paraît donc plus intéressante en terme de coût, mais aussi d'intégration puisqu'il s'agit alors de bilinguisme.

En ce qui concerne les sous-ensembles régionaux, la CEMAC comprend uniquement des pays francophones sauf la Guinée équatoriale, qui avait demandé que la langue de travail soit l'anglais. Par contre dans l'UEMOA, l'ensemble des pays est francophone.

**M. Daubie** propose que l'ASGPF réfléchisse à des manières d'agir dans le domaine de la coopération interparlementaire. Une réflexion est déjà en cours et sera abordée lors de cette session avec le rapport de François Côté. Il donne la parole à M Pauti, Secrétaire général administratif de l'APF.

**M. Pauti** fait un point sur les activités de l'APF. Aujourd'hui, la question d'une visibilité plus grande est essentielle. Lors du Sommet de Ouagadougou, l'APF a pu s'exprimer dans le volet politique sur le développement et non celui de la coopération comme précédemment.

Le règlement de l'APF prévoit que les sections des pays où l'ordre constitutionnel est renversé sont exclus. En 2004, les sections des Comores, du Rwanda et de la Guinée-Bissau ont été réintégrées mais deux sections restent suspendues. Symboliquement, la Louisiane, dont on commémore le 400ème anniversaire, a été mise à l'honneur et a accueilli plusieurs réunions de l'APF.

En juillet 2005, la session ordinaire annuelle aura lieu à Bruxelles. Lors du Bureau de l'APF de Hué, il a été décidé que le thème principal de cette session serait "l'apport francophone au mouvement de mondialisation actuel".

Dans le domaine de la coopération, il faut noter :

- l'organisation de séminaires parlementaires: le Bureau de Hué a demandé que des séminaires soient organisés dans les pays de sortie de crise. Ainsi un séminaire a eu lieu récemment aux Comores avec les parlements fédéraux et d'Anjouan,
- l'envoi de missions d'observation électorale comme cela a été le cas au Cameroun et en Centrafrique. Une mission à Djibouti et une en Albanie sont en préparation.
- 

Le Bureau de Hué a fait valoir que l'APF était l'Assemblée consultative de la francophonie, une vigie démocratique. Elle doit communiquer sur cet aspect. En ce sens, une révision du site Internet est en cours ainsi que la mise en place d'une revue électronique.

**M. Vokouma** souligne que parmi les projets de coopération importants, Noria est essentiel.

**M. Pauti** rappelle en conclusion que se développent de plus en plus deux réseaux particulièrement importants : le réseau du Parlement francophone des jeunes, dont la troisième édition aura lieu en 2005 et le réseau des femmes parlementaires qui participe à un cycle de conférence sur le CEDEF au sein de l'ONU.

*La réunion, suspendue à 13 heures, est reprise à 15 heures*

Point n° 4 de l'Ordre du jour : Examen du thème de la Démocratie électronique

**M. Bonsaint** présente l'état d'avancement du projet relatif à la cyberdémocratie à l'Assemblée nationale du Québec.

En préambule, il précise que l'idée de mettre en place ce projet est née de la constatation d'un déclin de la participation des citoyens à la vie politique. Il participe d'un important exercice de réforme parlementaire en cours. La cyberdémocratie est un instrument de démocratie

participative utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication, mais elle n'est en aucun cas une nouvelle forme de démocratie en elle-même.

L'expérience menée à l'Assemblée nationale du Québec repose notamment sur les innovations suivantes :

- la diffusion des travaux parlementaires en direct sur le site Internet de l'Assemblée
- la création sur ce site d'une section "participation des citoyens", qui leur permet notamment d'entamer une procédure de pétition
- la consultation par voie électronique des citoyens sur certains projets de loi

**Mme Ponceau** souligne le risque que le mode de consultation électronique n'entraîne une forte inflation des demandes à traiter, alors que les parlementaires reçoivent déjà une masse considérable de courrier.

**M. Bonsaint** indique que les demandes sont dans ce cas adressées essentiellement aux commissions, et traitées par les administrations parlementaires, lesquelles doivent être renforcées en conséquence.

**M. Côté** observe également que la qualité des demandes écrites diffère souvent de celles adressées par voie électronique, ce qui implique une nécessaire adaptation.

Il rappelle aussi que la procédure des consultations régulières des citoyens sur certains sujets est une tradition locale québécoise. S'agissant des consultations par voie électronique, elles impliquent la préparation d'un questionnaire ciblé de manière à éviter de recevoir une grande quantité de réponses disparates et difficiles à exploiter en l'état.

**M. Couderc** estime que ce système constituerait en France une révolution plutôt positive. En effet, le caractère très structuré des formations politiques ne laisse pas d'espace aux citoyens pour s'exprimer individuellement. Ce serait ainsi une façon de réintroduire une certaine forme de démocratie parlementaire.

**M. Clerc** juge au contraire que cela signifierait la négation du rôle du député et introduirait une toute puissance des lobbies.

**M. Roques** se déclare très intéressé, sans pour autant être convaincu. Ce type de consultation ne lui paraît pas un moyen d'enrayer le déclin de la démocratie représentative. En donnant la parole aux internautes, il risque au contraire d'introduire une sélection des citoyens, sur une base de nature intellectuelle. D'autre part il convient d'éviter une évolution vers un système de type référendaire.

**M. Côté** met l'accent sur la différence de culture. Au Québec le public est très associé à la vie politique. Selon lui, le fait de se donner les moyens de consulter la population constitue l'assise de la démocratie.

**M. Couderc** estime qu'il convient de marquer clairement les limites de ces consultations, qui doivent demeurer au stade préalable à la délibération, et ne peuvent en aucun cas se substituer à un véritable travail parlementaire de fond. Il faut notamment éviter toute tentative d'accaparement par les lobbies.

**M. Gagnon** expose l'expérience menée dans ce domaine, au Canada, sur le thème des pensions d'invalidité pour lequel il n'existait pas de solution prédéterminée. Le résultat de la consultation fut intéressant dans la mesure où il a permis de recueillir l'information sur le terrain. L'important en la matière est de bien cibler le sujet.

**M. Côté** admet que cette procédure n'est pas utilisable dans tous les cas de figure. Toutefois une réflexion s'impose car tous les Parlements sont ou seront amenés à prendre position sous la pression de l'opinion publique, des gouvernements ou même des nouvelles générations de parlementaires.

**Mme Diallo** estime que ce sujet mériterait d'être abordé notamment à l'occasion des séminaires destinés aux parlementaires, afin de leur présenter les potentialités de la démocratie électronique.

Elle relève toutefois les difficultés rencontrées par les Parlements du Sud concernant leur équipement en matériel informatique, et déplore que de nombreux outils logiciels ne soient pas en français.

Concernant les pétitions électroniques, **M. Frieseisen** évoque la question de la sécurisation et de l'authentification des signataires.

**M. Bonsaint** confirme qu'il s'agit là de l'une des préoccupations majeures exprimées par les parlementaires, sur laquelle un comité de travail a été constitué à l'Assemblée nationale du Québec. La question n'est pas résolue à ce jour, mais différents dispositifs assurant une garantie optimale apparaissent possibles.

Suite à une question posée par **M. Montavon**, **M. Bonsaint** précise que 60 % des foyers québécois sont équipés d'un ordinateur, et que le site Internet de l'Assemblée nationale enregistre 22 millions de connexions par an. Pour autant, le taux de réponse aux consultations, qui ont été organisées sur quatre projets pilotes, s'est avéré très faible, ce qui implique qu'elles doivent faire l'objet d'une meilleure publicité.

*La réunion, suspendue le 31 mars à 18 heures, est reprise le 1<sup>er</sup> avril à 10 heures*

## Point n° 5 de l'Ordre du jour : Examen du rapport sur les Collaborateurs des députés, des groupes politiques et des cabinets présidentiels

**M. Roques** remercie les participants qui ont répondu aux deux questionnaires qui leur ont été adressés. Il ressort notamment de l'analyse de ces réponses une grande diversité dans la conception même du terme de collaborateur.

Dans les nouvelles démocraties, la priorité est actuellement de créer une fonction publique parlementaire.

Historiquement, en France, la réembauche successive d'un grand nombre de collaborateurs d'une législature à la suivante, pendant la période révolutionnaire, est à l'origine de l'évolution vers la mise en place de corps administratifs permanents dès le Consulat, et qui s'est renforcée durant tout le 19<sup>ème</sup> siècle.

Depuis une quarantaine d'années, en liaison sans doute avec l'apparition d'une crise de la représentation, les députés ont éprouvé le besoin de renforcer leurs moyens de travail. C'est ainsi que l'indemnité qui leur était versée pour frais de dactylographie a évolué vers une enveloppe de crédit qui leur permet d'employer plusieurs collaborateurs de droit privé.

Cette catégorie de personnels est progressivement devenue très hétérogène sur plusieurs plans:

- niveau professionnel (secrétaires, diplômés de l'enseignement supérieur, ...)
- lieu de travail (les 2/3 travaillent en circonscription)
- taux de rotation (1/3 d'entre eux changent tous les ans, tandis que 20 % occupent leurs fonctions depuis au moins 7 ans)

Cette hétérogénéité pose des problèmes de coexistence avec les fonctionnaires de nature multiple.

Concernant le statut de ces personnels, le principe fondamental retenu à l'Assemblée nationale est celui du député employeur. Cette relation étroite avec le parlementaire est souvent contestée par les collaborateurs qui sont demandeurs d'un intermédiaire, en l'occurrence l'institution parlementaire, ce qui a toujours été refusé. D'autre part ils réclament un statut leur assurant un minimum de droits et davantage de garanties. Dans ce domaine, les autorités de l'Assemblée nationale ont dû se résoudre à intervenir pour imposer quelques règles (salaires, régime des congés, horaires de travail notamment). De même a-t-il fallu édicter des limites pour éviter que des collaborateurs soient employés par plusieurs députés, voire à la fois par des députés et des lobbies.

Malgré ces quelques entorses sporadiques au principe de base, l'Assemblée tient à ce que le lien juridique entre le collaborateur et le député qui l'emploie ne soit pas remis en cause. Une décision de la Cour de cassation lui a d'ailleurs donné raison, en affirmant que "l'ensemble des députés ne constitue pas un employeur collectif".

Ainsi, les collaborateurs des députés constituent une catégorie incontournable, mais qu'il faut distinguer d'une manière très claire, notamment en matière de statut, des fonctionnaires parlementaires.

La catégorie des collaborateurs des groupes politiques, qui représente un effectif total d'une centaine de personnes, pose moins de problèmes dans la mesure où leurs carrières sont généralement plus longues, et qu'ils bénéficient en conséquence d'une certaine stabilité d'emploi. L'Assemblée nationale a décidé récemment de majorer de 10 % la dotation allouée aux groupes d'opposition, pour compenser le fait qu'ils ont moins facilement accès aux services dépendant de l'exécutif.

Enfin, la composition du cabinet présidentiel est très variable d'une présidence à l'autre. Elle comprend notamment des amis politiques du Président, des fonctionnaires détachés, et parfois des membres de l'administration parlementaire, ce qui conduit à un mélange des genres qui peut s'avérer gênant.

La coexistence avec les hauts fonctionnaires de l'Assemblée peut parfois s'avérer conflictuelle, elle dépend beaucoup de la qualité de la relation qui s'établit entre le directeur du cabinet et le Secrétaire général de la Présidence.

Le service le plus concerné par les instructions émanant du cabinet est sans surprise celui de la communication, qui est chargé à la fois de la publicité des travaux de l'Assemblée et de la communication propre du Président. Il pourrait être envisagé la création d'un bureau de communication directement rattaché au cabinet, solution qui aurait le mérite de clarifier les domaines de compétence respectifs.

**M. Frieseisen** indique qu'à la Chambre des députés luxembourgeoise, les collaborateurs des groupes politiques souhaitent être intégrés en tant que catégorie à part entière dans le règlement intérieur de l'institution. Il interroge M. Roques sur l'existence éventuelle d'une carrière propre à ces personnels à l'Assemblée nationale française, sur l'attribution d'un statut de cadre qui concernerait l'ensemble des collaborateurs, et sur les règles qui délimitent les tâches respectives des collaborateurs des groupes et des fonctionnaires parlementaires.

**M. Roques** précise que les groupes politiques gèrent de manière autonome la dotation qui leur permet de recruter des collaborateurs, et que ces derniers bénéficient effectivement d'un cadre de carrière fixé par chaque groupe, qui prévoit notamment une grille de salaire, des règles d'avancement, etc.

Par ailleurs l'attribution éventuelle du statut de cadre aux collaborateurs fait actuellement l'objet d'une étude à l'Assemblée.

Enfin, concernant la délimitation des tâches, le problème se pose surtout pour le travail des commissions. Selon la règle arrêtée par l'Assemblée, les fonctionnaires des commissions travaillent seulement avec les députés concernés et sans intermédiaire. En outre, aucun collaborateur n'est autorisé à assister aux réunions des commissions.

**M. Daubie** observe que le Parlement de la Communauté française de Belgique a tranché la question d'une manière différente, puisque les collaborateurs des groupes politiques peuvent y assister aux réunions des commissions.

En outre les secrétaires des seuls groupes qui comptent plus de huit membres sont rémunérés par le Parlement. En revanche l'ensemble des groupes reçoivent une dotation proportionnelle à leur importance pour recruter des collaborateurs.

**Mme Ponceau** expose la situation au Sénat français, qui applique les mêmes règles fondamentales que l'Assemblée nationale.

Sur le plan déontologique, le Sénat s'efforce également d'éviter tout amalgame entre collaborateurs et fonctionnaires parlementaires. A ce sujet il a été confronté récemment à un problème délicat lorsqu'un Président de groupe a demandé qu'un administrateur du Sénat, rémunéré par l'administration, soit affecté au personnel du groupe politique. Les autorités du Sénat, pour justifier leur refus, ont utilisé l'argument selon lequel une telle situation mènerait à une rupture du principe d'égalité entre les groupes au niveau du financement.

Une des différences essentielles avec l'Assemblée nationale réside dans le fait qu'en raison de la plus grande stabilité du Sénat, les collaborateurs des sénateurs peuvent y avoir une carrière plus longue, ce qui les a incité à mieux s'organiser collectivement. Ainsi est née une association des collaborateurs, dont l'importance n'a cessé de croître, et qui est devenue aujourd'hui un organisme dynamique qui s'apparente à un groupe de pression, et dont les revendications, notamment en matière de plans de carrière, s'avèrent de plus en plus difficiles à canaliser.

**M. Corbett** indique que la Chambre des Communes du Canada est confrontée aux pressions exercées par un groupe politique, visant à permettre aux collaborateurs de se syndicaliser.

**M. Côté** précise que la réalité au Québec est similaire à celle de la France. Jusqu'au début des années 1980, lorsque les contrats des collaborateurs prenaient fin, ils devenaient automatiquement fonctionnaires. M. Lévesque a remis cela en cause afin d'éviter une discrimination par rapport aux personnes recrutées par concours. Une allocation est désormais versée au député qui est devenu employeur. L'Assemblée nationale, dans son règlement interne, a établi des normes minimales, et créé des catégories (en définissant des salaires maximum). Les députés souhaiteraient un barème mais l'administration refuse. Pour les cabinets il y a trois catégories dont une de cadres.

L'ensemble des charges sociales sont à la charge de l'Assemblée nationale. En 2000-2001, une loi sur les cabinets des ministres a été votée afin d'interdire au personnel des cabinets politiques de travailler pour une entreprise, un groupe ou un lobby appartenant au même domaine d'activité qu'ils avaient suivi auprès du Ministre, et ceci pendant deux ans. En échange, ils ont obtenu des concours réservés. Cette règle n'a pas été appliquée pour le cabinet du président de l'Assemblée nationale.

Contrairement à la France, les collaborateurs ont le droit d'assister aux réunions des commissions.

Quand un député employeur est convoqué par le juge, comme l'Assemblée nationale fait les contrats, elle est appelée à le représenter. Lorsqu'il est condamné, cela revient au Bureau et l'Assemblée nationale paye le montant de l'amende, le cas échéant.

**M. Roques** souligne qu'en France, le service des Affaires financières conseille le député en matière de gestion de ses collaborateurs, mais n'intervient pas dans les conflits. L'Assemblée nationale a résisté au paiement des condamnations mais s'il y a appel, il est arrivé qu'elle règle les frais de justice.

**M. Gagnon** demande si la Cour de cassation fait référence au privilège du parlementaire.

**M. Roques** explique que la Cour de cassation considère que si les règles de gestion sont communes, les 577 députés correspondent à autant d'entreprises avec leur fonctionnement propre. Le pouvoir de commandement appartient à chaque député et non à une unité regroupant l'ensemble des députés.

**M. Clerc** précise que la Suisse a un système d'indemnités de représentation et de frais de mandat et qu'il n'existe pas de cabinet du président, celui-ci étant élu pour une année. Concernant les groupes parlementaires, une collusion avec le secrétariat politique peut être constatée dans les faits. Il interroge M. Roques sur la question des locaux et de la répartition des tâches.

**M. Roques** indique que l'attribution des locaux est faite par les Questeurs. Les bureaux sont donnés aux groupes politiques qui attribuent à chaque député un bureau. Les collaborateurs partagent le bureau de leur député. Concernant la répartition des tâches, avec la création il y a trente ans du service des études, les assistants ont eu tendance à transmettre à ce service les demandes qu'ils auraient dû traiter eux-mêmes. Mais une réforme est en cours afin de créer des pôles de compétence réunissant commissions et le secteur des études concerné. Cela permettra un meilleur partage des tâches.

**M. Zerhouni** précise qu'au Maroc, il n'y a pas de collaborateurs mais des fonctionnaires parlementaires sont mis à la disposition des groupes politiques, à la proportionnelle. Par ailleurs, les groupes peuvent recruter des collaborateurs qui sont payés par la Chambre. Mais à la fin du mandat, cela pose des problèmes de réintégration de ces fonctionnaires.

**M. Roques** explique que les groupes politiques ont une entière liberté et que la culture politique est différente selon les groupes. Les seules règles applicables sont celles du droit du travail. Le cabinet du Président est payé sur des crédits de l'Assemblée.

**M. Vokouma** présente le système du Burkina Faso. Une allocation est donnée aux députés. Par ailleurs les cinq commissions ont droit à deux assistants de commission chacune, recrutés

par le Secrétaire général et placés sous sa tutelle. Ils ont un statut intermédiaire entre ceux des directeurs et des directeurs généraux. Au niveau des groupes, l'Assemblée assure un secrétariat à la proportionnelle. Il demande si le rapport écrit pourrait être complété avec les analyses données par M Roques.

**M. Daubie** propose de redemander les questionnaires aux pays n'ayant pas répondu. Il remarque qu'à la question du collaborateur est souvent liée la question de moyens supplémentaires (locaux, informatique) pour le député.

Les locaux sont répartis à la proportionnelle au Parlement de la Communauté française de Belgique, ce qui peut poser de réels problèmes de déménagement à chaque élection. Par ailleurs, la gestion des traitements et des dossiers des collaborateurs peut être aussi alourdie par les questions de contentieux là où les Parlements assument finalement cette tâche pour les groupes.

En conclusion, **M. Daubie** souligne que le Secrétaire général doit être l'intermédiaire privilégié entre le Président et l'administration. Il ne doit pas y avoir d'immixtions du politique dans la hiérarchie administrative.

*Le projet de résolution sur les collaborateurs, présenté par M. Roques, est adopté.*

## Point n° 8 de l'Ordre du jour : Questions diverses

**M. Côté** commente les deux documents qu'il a préparés et fait mettre en distribution aux participants. Ces documents présentent deux types de projets de participation de l'ASGPF à des actions de coopération parlementaire.

Sur le premier projet, relatif à l'organisation annuelle d'un séminaire de formation destiné à des fonctionnaires parlementaires, financé sur les fonds propres de l'association, **M. Gagnon** suggère que ces séminaires puissent, le cas échéant, avoir une dimension régionale.

**M. Daubie** approuve cette idée.

*L'assemblée générale approuve ce premier projet.*

Concernant le second projet, qui constitue une offre de services multiforme, visant à proposer l'expertise des membres de l'association dans le cadre d'actions de coopération financées par des bailleurs de fonds multilatéraux, **M. Gagnon** estime que, les relations avec ces bailleurs pouvant s'avérer parfois délicates, l'idée doit recueillir l'assentiment des autorités nationales compétentes.

**M. Côté** justifie ce projet en rappelant que les organisations internationales telles que le PNUD, l'OIF ou la Banque mondiale sont souvent demandeurs d'experts francophones. Ils s'adressent en général à des universitaires qui peuvent beaucoup apporter sur le plan théorique, mais qui n'ont pas l'expérience du terrain. Il existe donc une lacune que l'ASGPF pourrait proposer de combler pour les actions de coopération qui entrent dans son champ de compétence.

**M. Daubie** suppose que l'OIF devrait se montrer naturellement réceptive à cette offre de services. Quant aux autres bailleurs, il demande à chacun d'y réfléchir en fonction des différents contextes nationaux.

Il estime par ailleurs que ce type d'action doit se concevoir de manière autonome pour l'association, mais qu'il conviendra d'en informer régulièrement les autorités de l'APF.

En réponse à une remarque de **M. Bonsaint**, **M. Côté** précise que ces actions de coopération doivent être totalement indépendantes de celles menées dans un cadre bilatéral par les Parlements. Toutefois, afin d'éviter d'éventuels doublons, une information réciproque s'imposera.

**M. Zerhouni** se dit très favorable au projet, d'autant que dans beaucoup de pays du Sud des organismes non francophones tels que l'USAID se montrent très interventionnistes.

Il suggère donc que le principe soit adopté dès à présent, indépendamment du choix des futurs bailleurs de fonds partenaires.

*L'assemblée générale approuve le principe du second projet, qui sera expérimenté dans un premier temps avec l'OIF.*

## Point n° 7 de l'Ordre du jour : Nouveaux thèmes de rapports

**M. Daubie** constate que le thème des collaborateurs n'a pas été épuisé. Il invite les participants qui ne l'ont pas encore fait d'envoyer au secrétariat leurs réponses aux deux questionnaires établis par M. Roques.

Il souligne l'intérêt d'un nouveau thème qui porterait sur la communication des assemblées sous tous ses aspects (institutionnel, relations avec la presse, chaînes parlementaires, ...).

**M. Frieseisen** propose de faire une présentation lors de la prochaine assemblée générale sur les nouveaux portails informatiques destinés aux députés luxembourgeois, qui leur permettent d'obtenir en temps réel une grande quantité d'informations juridiques et politiques sur un thème donné.

**M. Bonsaint** se dit très intéressé par ce sujet dans la mesure où l'Assemblée nationale québécoise a un projet approchant de mise en place d'outils documentaires informatisés, en vue de permettre aux parlementaires de disposer d'une mémoire institutionnelle électronique.

**M. Vokouma** suggère de faire un point sur le plan stratégique de développement du Parlement du Burkina Faso, signé avec le PNUD pour une durée de dix ans.

**M. Gagnon** évoque deux thèmes, l'un relatif à la gestion du patrimoine immobilier des Parlements, et le second à la question de la relève des personnels parlementaires, notamment lorsque la structure de la pyramide des âges entraîne des départs en retraite massifs à certaines périodes.

**M. Couderc** suggère de consulter les études qui auraient pu être faites dans le cadre de l'ASGP sur les mêmes sujets.

**M. Daubie** rappelle qu'il reviendra au Bureau de l'association, lors de sa réunion du mois de novembre, d'étudier ces différentes propositions afin d'arrêter les prochains thèmes de rapports.

Il propose également que les travaux de la prochaine assemblée générale se tiennent sur deux journées entières, et qu'une autre personnalité du monde de la Francophonie soit invitée à s'y exprimer.

Point n° 6 de l'Ordre du jour : Participation de l'association aux commémorations marquant le 250<sup>ème</sup> anniversaire de la mort de Montesquieu

**M. Couderc** indique que le Bureau de l'ASGPF sera représenté à ces cérémonies de commémoration organisées le 22 avril à Agen par M. Roques et lui-même. Il invite tous les membres de l'association à s'y rendre également, il souhaite en effet que la dimension francophone soit largement représentée lors de cette journée dont le thème portera sur la séparation des pouvoirs.

*La réunion est levée à 12 h 30*