

TROISIEME CONFERENCE DE LA RESEAU AFRICAIN DU PERSONNEL PARLEMENTAIRE OUGADOUGOU, BURKINA FASO, AOUT 2005

LE ROLE DE L'ASSOCIATION DES SECRETAIRES GENERAUX DES PARLEMENTS

*Ian Harris, Secrétaire-Général de la Chambre des représentants
d'Australie et Président de l'Association des Secrétaires Généraux des
Parlements*

**L'Australie : Westminster (fondé sur la Chambre des Communes du
RU seul)?**

Beaucoup de nations du monde fonctionnent selon des systèmes hérités de l'Angleterre ou de la France. Cependant, il semblerait qu'adhérer rigoureusement à la tradition de la France ou à celle de Westminster n'est peut-être pas dans l'intérêt de tous les pays du monde. Il existe, peut-être, un risque dans le fait de transposer des systèmes dans des pays qui n'ont pas les mêmes coutumes et traditions.

Etant donné les traditions à l'origine de la fondation de la démocratie parlementaire australienne et son développement au fil du siècle, il semble naturel que l'Australie participe activement aux opérations de l'UIP et l'ASGP. Les Pères de la nation australienne s'inspirèrent, déjà en leur temps, de modèles parlementaires et gouvernementaux de par le monde. La nation a depuis continué à bénéficier de sa coopération avec des organisations internationales telles que l'UIP, et a elle-même apporté sa modeste contribution au développement du monde parlementaire.

Dans cette communication, je me propose de résumer brièvement les sources d'inspiration du système australien, du travail de l'Union Interparlementaire et de certains organismes sous les auspices de l'UIP, ainsi que les avantages dont bénéficie une nation telle que l'Australie à travers sa participation à l'UIP et l'ASGP.

Les Australiens ont clairement et fièrement fondé leurs institutions gouvernementales selon la tradition parlementaire de Westminster du gouvernement exécutif responsable. La constitution australienne prévoit que les puissances, les privilèges et les immunités des Chambres, leurs membres et les comités doivent être, jusqu'à nouvel ordre, ceux de la Chambre des Communes du Royaume-Uni, de ses membres et comités comme au 1^{er} janvier 1901. Le règlement de la Chambre, et ses nombreuses coutumes, conventions et pratiques reflètent toujours ceux des Chambres britanniques du Parlement.

L'Australie est fière que sa fédération n'ait été forgée ni par la guerre ni par la rébellion, mais par des groupes de discussion, appelés "conventions", et en consultation avec le peuple via le plébiscite et les bulletins de vote. S'il est indéniable que les participants des conventions constitutionnelles dans les années 1890 se sont inspirés considérablement de la tradition de Westminster, il y eut toutefois à l'époque, une recherche globale dans le souci d'identifier les éléments les plus appropriés d'autres systèmes de gouvernement pour la nouvelle nation.

Wash Minster (fondé sur un syncrétisme Washington & Westminster)?

La guerre civile américaine était fraîche dans les esprits des auteurs de la constitution. Les Canadiens s'étaient fédérés en 1867, avec un sénat et une Chambre des Communes. Notre formule a inclus un sénat conçu pour préserver plus sûrement les droits des Etats. Cependant, la Chambre du Peuple a été nommée « Chambre des Représentants » plutôt que Chambre des Communes.

À la convention d'Adélaïde en 1897, l'influence internationale était dans l'esprit de ceux qui rédigèrent la constitution. Edmund Barton (qui deviendra le premier Premier Ministre), défendant le concept du gouvernement responsable, a indiqué qu'il ne voulait pas de bottes fabriquées en Allemagne, et qu'il ne voulait pas d'une constitution faite en Suisse. Il pensait que le modèle de gouvernement britannique, adopté et adapté, était le plus approprié. Ses bottes avaient toujours été fabriquées en Grande-Bretagne. Cependant, Sir Richard Baker, qui devait devenir le premier Président du Sénat, a répondu : **Je veux que mes bottes soient faites là où je trouve qu'elles m'iront le mieux** '. Il pensait qu'il était possible de bénéficier de l'expérience d'autres pays, et il montra en exemple les fédérations allemande, suisse, américaine et jusqu'à un certain point celle du Canada⁴.

Lao Tsu a dit qu'un long voyage commence par un simple pas, et les bottes choisies par l'Australie ont beaucoup marché. Sur son long chemin, l'Australie a rencontré des procédures ayant prouvé leurs mérites dans d'autres institutions, et elle a été ouverte à leur adoption.

Aus Minster (fondé sur Westminster et Washington, mais se développant selon des directions australiennes)

Bien que le Parlement national australien soit fondé clairement et fièrement sur le système de Westminster, et soit influencé par le système des Etats-Unis, des adaptations locales ont été implémentées afin de rendre le système, non seulement plus approprié au tempérament australien, mais aussi dans le but de refléter l'identité nationale en maturation ainsi que la nature de la société contemporaine. Ces adaptations comprennent des symboles parlementaires ainsi que de substantiels mécanismes procéduraux.

La couleur de la Chambre des Représentants est le vert. Cependant, ce n'est pas aujourd'hui le vert des champs de l'Angleterre, qui caractérise la Chambre des Communes du Royaume-Uni et l'ancienne Chambre du Parlement à Canberra, mais le vert de l'eucalyptus qui évoque le vert diffus du bush australien. La décoration du sénat rappelle la feuille rouge de l'eucalyptus. La Chambre a également prouvé qu'elle est prête à adapter ses pratiques et à leur donner une atmosphère plus australienne. Par exemple, il y a eu récemment l'introduction du « banc de touche » : un carton jaune donné aux Membres pour qu'ils se calment à l'extérieur de la Chambre pendant une heure, plutôt qu'un carton rouge le renvoyant de la Chambre pour une période de 24 heures. Un autre exemple est l'invention des procédures concernant une Deuxième Chambre ou un Comité Principal, créant un flux de considérations parlementaires parallèles à celles émanant de la Chambre des représentants.

Ceci ne peut pas être un forum pour le déclenchement des affaires parlementaires ni pour la décision finale. Cependant, tout peut y être traité dans l'intervalle. Les rapports de comité sont pris en considération au Comité Principal. Celui-ci offre un forum alternatif important où les membres privés ont l'opportunité d'exposer leurs points de vue. La réunion a lieu dans un endroit spécialement conçu à cet effet, beaucoup plus petit que la Chambre. Tous les membres sont membres du Comité Principal, et son atmosphère plus intime est propice à une plus grande interaction au cours des débats.

Le Comité Principal a été adopté sous une forme modifiée par le Royaume-Uni. Le Comité Parlementaire sur la Modernisation a proposé que les membres considèrent qu'un organe semblable à celui du Comité principal de la Chambre puisse servir de modèle pour une solution aux problèmes de surcharge législative de la Chambre des Communes.

En ne rejetant pas totalement les nombreuses années de tradition française et de 'Westminster' dont beaucoup de pays du monde se sont inspiré, il serait peut-être utile d'élargir notre horizon et d'étudier le principe "Ausminster" adopté par l'Australie ou les démarches canadiennes pour développer des législatures prenant en compte leurs exigences particulières, auxquelles j'ai fait référence auparavant.

L'ASGP offre un environnement idéal dans lequel cette expérience plus large peut-être acquise. La France et le Royaume-Uni continuent à jouer un rôle principal dans ses activités et ses discussions. Cependant, au sein de l'ASGP il existe aussi une myriade de savoirs parlementaires émanant d'autres juridictions parlementaires dirigeantes.

Association des Secrétaires Généraux des Parlements

Je me trouve actuellement en fin d'un mandat de trois ans en qualité de Président de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements (ASGP). L'ASGP est un organe consultatif de l'UIP. Il facilite le contact entre les Secrétaires Généraux des assemblées parlementaires nationales ou internationales, qu'elle soient ou non membre de l'UIP. L'adhésion est indépendante de celle de l'UIP. Ceci est très important lorsque l'affiliation d'un parlement est suspendue dû à la cessation de celui-ci. Il est très important de maintenir un contact parlementaire dans ces circonstances, avec l'espoir que le parlement recommence à fonctionner. Le Secrétaire Général se charge de maintenir ce contact.

L'ASGP se réunit deux fois par an, parallèlement aux réunions de l'UIP : en septembre/octobre à Genève et en mars/avril ailleurs dans le monde, selon le pays d'accueil de la conférence annuelle de l'UIP.

Les délibérations de l'ASGP sont profondément liées aux concepts de la bonne gouvernance et de la procédure parlementaire. Les objectifs de l'association sont :

- Faciliter les contacts personnels entre ses membres
- Coopérer, en même temps que l'UIP, avec les parlements demandant une aide légale et un soutien assistance technique

- Étudier le droit, la pratique et la procédure du parlement
- Proposer des mesures pour améliorer les méthodes de travail des différents parlements
- Assurer la coopération entre les services des différents parlements.

L'association aide également l'UIP, lorsqu'on lui en fait la demande, sur des sujets relevant du domaine de l'Association. Récemment, j'ai eu l'occasion de participer au projet d'élaboration constitutionnelle de la Loya Jirga d'Afghanistan, d'aider à la formation du personnel du parlement en Afghanistan, et de soutenir plusieurs aspects (avec le PNUD) de la démocratie parlementaire au Timor Leste et au Kosovo.

L'ASGP est également en cours d'élaboration d'un registre d'experts en ce qui concerne la démocratie parlementaire. Ce registre est centralisé au siège social de l'UIP à Genève, et sera disponible pour l'organisation de stages de formation spécifiques. En 1994, je faisais partie d'un groupe de l'ACP, appelé le Groupe d'Experts pour la Formation Parlementaire. Ces formations ne sont disponibles, pour le moment, que pour les législatures Westminster. Dans les deux prochaines années, je projette de les étendre à toutes les assemblées parlementaires.

Les communications

Aux réunions de l'ASGP, les membres donnent des communications parlementaire. M Prosper Vokouma, qui est un leader dans l'ASGP, a donnée une communication en 2002 *Les fonctionnaires non-élus du Parlement – le cas du Burkina Faso*¹. Lors des réunions de l'ASGP de la session de printemps de l'hémisphère nord en 2002, Mme Hélène Ponceau a fait une présentation sur la gestion par les assemblées parlementaires de leur patrimoine. Elle a indiqué que le Sénat français avait poussé le principe traditionnel d'autonomie administrative du Parlement jusqu'à établir une quasi-propriété sur les différents éléments de son domaine, tout en affirmant ses droits sur les biens immobiliers du Palais du Luxembourg et sur les jardins l'entourant. Il a également procédé à de nouvelles acquisitions pour satisfaire aux nouveaux besoins de l'assemblée.

Lors de la discussion qui a suivi, notre collègue, M. Kenneth Tachie, a mentionné qu'au Ghana, le Parlement était en train de tenter de régulariser la situation de ses bâtiments. A l'époque, les locaux étaient partagés avec le Bureau du protocole d'Etat.

¹ P. Vokouma, *Les fonctionnaires non-élus du Parlement – le cas du Burkina Faso*, ICP n°183 (1^{er} semestre 2002), p.25.

Les questionnaires

Il y a aussi les questionnaires. Un questionnaire complété par des parlements du monde entier a permis d'identifier les principes et les pratiques s'appliquant à de tels codes de conduite.

Un article présenté lors de la réunion de l'ASGP au Caire en septembre 1997² a examiné les résultats du questionnaire et examiné si des principes communs pouvaient être déduits des pratiques des différents parlements.

Les débats généraux

Enfin, il y a les débats généraux. En 2003, l'ASGP a abordé une question lors du débat général, qui est devenue un élément crucial de la réunion, concernant le *Rôle du Secrétaire Général dans l'administration des Parlements*, M. Xavier Roques, Secrétaire général de la Questure de l'Assemblée nationale de France étant l'intervenant principal³. Ceci suivait un rapport antérieur de M. Ugo Zampetti, Secrétaire général de la Chambre des députés d'Italie (adopté lors de la réunion de l'ASGP à Jakarta⁴). Les considérations suivantes ont pour sources essentielles le rapport de 2000 et les débats de 2003, et sont illustrées quand approprié par des exemples d'autres juridictions.

En Octobre 2005, la relation entre le Secrétaire Général et le Président de l'assemblée est un thème d'un débat général. Un aspect important, je crois, pour optimiser la performance dans l'accomplissement des devoirs parlementaires est la relation entre le Secrétaire Général et le Président de l'assemblée. Lors d'une récente conférence organisée par l'Australia/New Zealand School of Government (ANZSOG) intitulée *Est-ce que le système de Westminster est mort à Westminster (et pourquoi cela nous importe-t-il) ? (Is Westminster dead in Westminster (and why should we care))*, le Professeur Rod Rhodes de l'Australian National University a décrit les relations entre les fonctionnaires et les ministres comme suit :

Même si cette pensée n'est pas vraiment à la mode, la bureaucratie a son utilité. Elle sert de dépositaire des connaissances spécialisées et de contrepoids à l'opportunisme et aux expédients politiques de court terme. La fonction publique est le centre de la mémoire institutionnelle et le porteur du scepticisme institutionnel. Elle représente l'intégrité et la probité face à la corruption et l'intérêt partisan. Elle est également une nécessité politique. Les Ministres peuvent vouloir des services plus responsables et de

² ICP, n°175 (1^{er} semestre 1998), p.30-82.

³ Le texte de la présentation de M. Roques, ainsi qu'un résumé du débat qui l'a suivie, sont reproduits dans CPI n° 185 (1^{er} semestre 2003), p.5-21.

⁴ ICP n°180 (2^e semestre 2000).

meilleure qualité. Ils veulent aussi conserver les vieilles méthodes. Un bon secrétaire de département voit venir les obstacles avant que le ministre ne les percute, et les tire de ceux qu'ils ont rencontrés, tout en prétendant que rien n'est jamais arrivé⁵.

Le même concept s'applique à la relation entre un secrétaire général et le Président d'une assemblée. Les débats généraux permettent les secrétaires généraux partager ses pensées.

L'ASGP est également en cours d'élaboration d'un registre d'experts en ce qui concerne la démocratie parlementaire. Ce registre est centralisé au siège social de l'UIP à Genève, et sera disponible pour l'organisation de stages de formation spécifiques. En 1994, je faisais partie d'un groupe de l'ACP, appelé le Groupe d'Experts pour la Formation Parlementaire. Ces formations ne sont disponibles, pour le moment, que pour les législatures Westminster. Dans les deux prochaines années, je projette de les étendre à toutes les assemblées parlementaires.

La croissance des régions

Les groupes géopolitiques jouent un rôle important dans le fonctionnement de l'UIP. Ils sont formés selon l'article 25 des statuts de l'UIP. Cet article prévoit également que le Comité de Direction de l'UIP invite le président de ces groupes à participer aux discussions de façon consultative.

Les groupes actuels sont les suivants:

- Groupe africain (39 membres)
- Groupe arabe (14 membres)
- Groupe Asie-Pacifique (25 membres)
- Groupe d'Eurasie (7 membres)
- Groupe latino-américain (17 membres)
- Groupe Douze-Plus (43 membres).

L'ASGP peut aider la croissance des associations régionales. Récemment, c'est se passée avec les secrétaires généraux des parlements d'Afrique de l'Ouest.

Informations Constitutionnelles et Parlementaires

Comme il a été mentionné plus haut, l'Association édite un bulletin annuel, *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*. Il est publié en anglais et en français. Dans un avenir proche, les questions seront

⁵ Le texte de cette présentation est disponible à <http://www.anzsog-research.anu.edu.au/events.html>.

cataloguées et un index cumulatif sera préparé, fournissant une référence prête pour des thèmes relatifs à la gouvernance.

Assistance de l'UIP et de l'ASGP

L'UIP a un programme de coopération technique d'aide aux parlements nationaux, en particulier ceux des démocraties émergentes et des pays en voie de développement, pour améliorer l'organisation de leur travail et renforcer leur infrastructure. Ce programme, ayant démarré dans les années 70, a permis à l'UIP de :

- fournir des services d'assistance et
- de proposer des projets d'assistance.

Le programme se concentre sur le renforcement des capacités de l'institution parlementaire elle-même ainsi que sur l'assistance aux membres élus de parlements et au personnel parlementaire. Il prend en compte l'histoire et la culture du pays, sa structure constitutionnelle et celle de ses autres lois fondamentales. L'UIP est capable de mobiliser des ressources de la communauté internationale. Il prend tous les facteurs en compte pour identifier les experts adéquats. Je vous joins une copie d'un article sur "Le rôle de l'Union Interparlementaire dans le renforcement des parlements", qui donne plus de détails sur le programme.

J'ai précédemment fait référence aux Règlements et Codes de Conduite des services parlementaires du Burkina-Faso. L'UIP a joué un rôle crucial dans la conception de ce système. Suite à la restauration du parlement au début des années 90, l'UIP y a mené un programme en suivant les lignes directrices précisées précédemment, et le résultat est jugé comme un énorme succès.

Pour résumer, l'UIP peut mobiliser des ressources de la communauté internationale pour renforcer les capacités des parlements, y compris de l'administration parlementaire. L'ASGP dispose de l'expertise technique, et un des articles de ses statuts dispose que cette expertise peut être partagée si la demande en est faite. L'ASGP se voit comme complémentaire à l'UIP pour ce qui concerne le renforcement des capacités des parlements.

Le bulletin électronique de l'ASGP

L'ASGP a récemment démarré la publication d'un bulletin électronique où parler de sujets concernant ses membres. Dans le premier numéro, nous évoquons quelques aspects relatifs au rôle de direction du secrétaire général et à la mise en oeuvre de codes de conduite des fonctionnaires de parlements. Le bulletin est disponible sur le site de l'UIP

(www.ipu.org/english/home.htm ou www.ipu.org/french/home.htm) et sur le site de l'ASGP – Publications.

Pour moi, les bénéfices d'une participation à l'ASGP sont ceux qu'apporte la possibilité d'apprendre les bonnes pratiques et les principes guidant l'action de nos collègues dans leur expérience parlementaire. Comme approprié, nous pouvons les faire nôtres, les adapter et en faire bénéficier nos administrations et nos parlements. Cette méthode est devenue la façon de faire de l'UIP dans la construction des capacités parlementaires mentionnées. Nous serions heureux de partager les expériences de nos collègues d'Afrique de l'Ouest et j'espère apprendre de vous grâce à la discussion qui va s'entamer ou lors d'une conversation plus informelle.