

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires Généraux de Parlement

CONTRIBUTION

de

M. Ulrich SCHÖLER
Secrétaire général adjoint du Bundestag allemand

Au débat général sur

L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE DES PARLEMENTS

Session de Panama
Avril 2011

Professeur Ulrich Schöler

Introduction au débat général de l'ASGP sur « L'autonomie administrative des parlements », le 17 avril 2011 à Panama, Panama.

Chers collègues,

J'aimerais vous exposer, en illustrant mon propos par une petite anecdote, pourquoi j'ai proposé au Comité exécutif de l'ASGP, lors de sa réunion de l'automne dernier à Genève, de consacrer un débat général au thème qui nous intéresse aujourd'hui. Depuis de nombreuses années, mon autre activité professionnelle, celle de professeur d'université, m'amène, assez logiquement, à dispenser également des cours sur les modalités pratiques de fonctionnement des parlements. Il est arrivé que des ambassades ou des fondations allemandes d'autres continents l'apprennent et m'invitent une deuxième fois, généralement à la suite de visites officielles. Lors de cette deuxième visite, j'ai alors tenu dans les parlements de ces pays, notamment en Asie et en Amérique latine, des séminaires de ce type, généralement d'une semaine, sur la pratique parlementaire.

Vous connaissez tous le principe : quand on s'engage dans une telle entreprise, il faut aussi l'utiliser pour nouer de nouveaux contacts et renforcer les liens existants. Lorsque, plus tard, l'occasion s'est présentée de renouer ces contacts, le résultat a parfois été décevant. Ni les personnes qui avaient joué un rôle dans l'établissement du contact et dans la planification du séminaire, ni les participants « normaux » au séminaire n'étaient joignables. Bien entendu, il n'est pas rare, dans nos administrations, qu'un collaborateur, même s'il exerce une fonction élevée, change d'attributions ou de poste. Mais les personnes dont je vous parle, elles, *n'étaient plus là*.

Que s'était-il passé ? Les pays où je m'étais rendu et où j'avais dispensé des cours dans les parlements avaient, entre autres particularités, celle de pratiquer la rotation des postes politiques importants, comme ceux du président du parlement, des vice-présidents et des présidents de commission. C'est-à-dire que sur un laps de temps parfois très court, d'un an seulement, les titulaires de ces fonctions avaient changé et été remplacés par un autre député de leur groupe parlementaire ou d'un autre groupe politique. Ce changement faisait perdre leur poste non seulement aux titulaires des fonctions, mais aussi aux collaborateurs et assistants avec lesquels ils étaient venus à ce poste. Ceux-ci, qui n'avaient que des contrats à durée déterminée, avaient alors dû changer d'orientation professionnelle et travaillaient p. ex. dans une banque, une compagnie d'assurances, une fédération ou un syndicat.

Ce que j'ai eu personnellement le moins de mal à admettre, c'est que le travail que j'avais investi dans ces formations avec les collègues impliqués dans la préparation des cours l'avait été en vain. Ce qui est plus grave, en revanche, c'est que les systèmes parlementaires doivent généralement constituer un fonds d'expérience et de connaissances sans cesse renouvelé, tant au plan *politique* qu'*administratif*, mais que cette expérience et ces connaissances sont tout aussi rapidement perdues à cause du système de rotation que je viens d'évoquer. Je ne crois pas que cela soit bénéfique au travail parlementaire proprement dit.

Dans la discussion qui va suivre, nous allons, je l'espère, nous pencher de plus près sur les causes et essayer de voir en quoi nos systèmes parlementaires respectifs diffèrent. Nous serons alors certainement amenés à distinguer divers niveaux, dont les particularités sont à la base d'une plus ou moins grande autonomie, d'une stabilité ou d'une fluctuation plus ou moins marquées.

1. Présidents de parlement ou speakers

Nos parlements diffèrent beaucoup en ce qui concerne le rôle de la personne qui est à leur tête. Dans le système de Westminster, nous avons le modèle classique du *speaker neutre*, qui quitte son groupe parlementaire avant de prendre ses fonctions et est tenu à une stricte

neutralité politique dans l'exercice de son mandat. Il est donc normal que l'administration qui l'appuie soit également marquée par une forte neutralité politique et fasse preuve d'une grande continuité. En outre, en Europe, la tradition veut que le président du parlement soit issu du groupe parlementaire le plus nombreux, dont le parti ne doit pas forcément participer au gouvernement. Le président et ses collaborateurs jouissent ainsi, bien qu'à des degrés différents, d'une certaine autonomie. Dans d'autres pays, la nomination à ce poste survient dans le cadre d'accords de coalition ; dans ce cas de figure, le président du parlement peut donc être membre d'un petit groupe parlementaire. Cela a des conséquences sur son rôle politique, qui est différent, non moins fort, mais moins axé sur l'autonomie d'action du parlement. Les hauts fonctionnaires qui le soutiennent ont donc, eux aussi, un rôle différent et ne jouent souvent qu'un rôle temporaire au sein ou en marge de l'administration parlementaire.

2. Secrétaires généraux

Les rôles des secrétaires généraux sont eux aussi très différents. Il y a parmi nous des collègues qui appartiennent à des partis politiques et d'autres dont on exige aussi une stricte neutralité politique. Dans certains parlements, le secrétaire général est élu par les députés réunis en séance plénière, dans d'autres, il est choisi par le président ou par le bureau. La durée du mandat est parfois illimitée, même si certains secrétaires généraux peuvent être révoqués à tout moment, et d'autres exercent un mandat de plusieurs années, renouvelable ou non. Il est clair que chacune de ces orientations différentes va de pair avec une approche différente de la fonction, c'est-à-dire une autonomie plus ou moins grande vis-à-vis du président en exercice, du bureau et des groupes parlementaires.

3. Hauts fonctionnaires

Le droit allemand de la fonction publique connaît lui aussi la notion de fonctionnaire politique. Il s'agit de personnes exerçant des fonctions à partir d'un certain échelon hiérarchique et qui, en cas d'alternance politique, peuvent être démisés de leurs fonctions professionnelles sans justification ni préavis. Ces dispositions s'appliquent toutefois presque exclusivement aux collaborateurs du pouvoir exécutif, et ce, pour une raison simple : un ministère est dirigé en tant que *maison politique*, conformément aux idées d'un ministre appartenant à un parti politique donné. L'administration parlementaire a en revanche pour fonction de servir *l'ensemble de la maison parlementaire*. C'est pourquoi, à ma connaissance, il n'y a pas encore eu de renvoi pour motifs politiques. À la rigueur, il est arrivé que des directeurs (secrétaires généraux) partent à la retraite de façon anticipée, car il est évident qu'un secrétaire général doit aussi avoir la confiance du nouveau titulaire du poste de président.

Chers collègues,

Même à des échelons inférieurs à ce que nous appelons *fonctionnaires politiques*, il existe bien entendu dans les différents parlements des conceptions très variées du rôle politique que peuvent exercer les collaborateurs des parlements. Dans certains parlements, il est souhaitable qu'ils s'engagent dans un parti politique ou dans des ONG, p. ex. en plus de leur activité professionnelle, tandis que dans d'autres, c'est plutôt mal vu. Peu importe ces différences : nous devrions effectivement tous avoir un intérêt commun : la garantie d'un minimum d'autonomie pour l'administration parlementaire. Si ce n'est pas le cas, si l'activité administrative et les fonctions politiques sont trop imbriquées, cela se traduit régulièrement par l'expérience que j'ai évoquée au début : la perte continue de l'expérience et des connaissances nécessaires, une perte que nous ne pouvons ni ne devrions nous permettre.

Je suis curieux d'entendre vos expériences et vos vues sur ce sujet lors du débat général qui va suivre.