

**Rapport d'activité
de la section française
de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie**

(1^{er} octobre 2000 – 1^{er} octobre 2001)

***présenté par M. Louis Mexandeu,
député, Président délégué de la section française***

**BUREAU DE LA COMMISSION DE L'ÉDUCATION, DE LA COMMUNICATION
ET DES AFFAIRES CULTURELLES
(Montréal, 9 – 11 octobre 2000)**

Le Bureau de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles s'est réuni à Montréal (Canada) sous la présidence de M. Robert Louvin.

Huit sections étaient représentées. M. Bruno Bourg-Broc, député (RPR) de la Marne, représentait la section française.

Le Bureau a examiné l'avant-projet de rapport de M. Jacques Chagnon, député (Québec) sur « le dialogue des cultures », qui servira de base à l'avis de l'A.P.F. dans la perspective du Sommet de Beyrouth. Après un débat sur la protection des cultures face à la mondialisation et à la libéralisation des échanges, il a décidé de reporter l'adoption des conclusions du rapport, dans l'attente des contributions de différentes sections.

Le Bureau a ensuite entendu une communication de M. Bruno Bourg-Broc, rapporteur, sur l'avancement du rapport sur « la liberté de la presse et le pluralisme d'opinions ». Après un échange de vues sur la responsabilité du législateur en matière de liberté de la presse, le Bureau a décidé de procéder à un bilan des législations et des pratiques dans les pays francophones, éventuellement sous forme de questionnaire. Par ailleurs, M. Bruno Bourg-Broc a reçu mandat de saisir le Secrétaire général parlementaire pour qu'il intervienne, lors de la prochaine réunion de Bamako sur « Droits de l'homme et francophonie », en faveur de la suppression, dans les législations ou dans les faits, des peines de prison pour délit de presse.

M. Nathaniel Bah, député (Bénin), a présenté une communication sur le Réseau parlementaire de lutte contre le Sida, dont la création a été décidée à la suite de l'adhésion de l'A.P.F. au cadre de travail de Onusida. Les membres des sections africaines ont fait le point sur les politiques nationales en ce domaine et sur les difficultés rencontrées.

Le Bureau, après un bref rappel du rapport rédigé à la suite des Jeux de la Francophonie de Madagascar, a décidé de proposer la reconduction du prix de l'APF pour les prochains jeux, à Ottawa-Hull, en juillet 2001.

A l'initiative du président de la sous-commission de l'éducation, le Bureau a retenu pour thème des prochains travaux de la sous-commission « l'enseignement du français comme langue seconde ».

Sur proposition de son président et sur la suggestion du secrétaire général parlementaire, le Bureau a décidé d'inscrire « la conservation et la restauration du patrimoine africain » à l'ordre du jour de ses futurs travaux.

M. Bruno Bourg-Broc ayant évoqué les difficultés de TV5 Amérique et les rapports de cette chaîne avec TV5 Europe, le Bureau a chargé M. Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure, de faire le point sur ce dossier à Phnom Penh.

Le Bureau, au cours d'une deuxième journée de travail, a réuni deux tables rondes :

- La première, sur le thème du dialogue des cultures, a réuni trois spécialistes canadiens de la diversité culturelle : MM. Robert Pilon, vice-président exécutif de la Coalition pour la diversité culturelle, Dave Atkinson, conseiller au Bureau de la diversité culturelle au ministère de la culture et des communications et Gaëtan Tremblay, vice-doyen à la recherche de la Faculté des lettres de l'Université du Québec à Montréal. Elle a permis de mieux identifier les obstacles à la mise en oeuvre de politiques culturelles par les pays soucieux de préserver leurs cultures. Plusieurs axes d'intervention ont aussi été identifiés, dont le rapport sur la diversité culturelle fera état.

- La seconde a permis de faire le point sur la coopération entre la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) et l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF). Le débat auquel ont participé treize responsables d'universités et représentants de l'agence, a notamment porté sur l'utilisation des nouvelles technologies et mis en évidence les obstacles à une coopération plus efficace des différentes instances.

SÉMINAIRE PARLEMENTAIRE (Niamey (Niger), 24 – 26 octobre 2000)

Dans le cadre de ses actions de coopération interparlementaire, l'APF a organisé à Niamey (Niger) du 24 au 26 octobre 2000, un séminaire sur « le travail et le rôle du parlementaire ».

Le choix de ce thème, qui avait été retenu par les membres de la nouvelle Assemblée nationale du Niger élue en novembre 1999, a permis de développer trois aspects spécifiques :

- le processus législatif
- le contrôle de l'action gouvernementale et l'application des lois
- le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire.

Chaque journée comprenait trois périodes : exposés en séance publique, réunions d'échanges et d'approfondissement en ateliers, conclusions en séance publique.

M. Richard Cazenave, député (RPR) de l'Isère, est intervenu comme conférencier pour la région Europe sur les deuxième et troisième thèmes et a animé chaque jour un atelier.

A la demande des députés nigériens, les deux premiers thèmes ont inclu une présentation du cas particulier de la loi de finances (examen du budget de l'Etat et contrôle de son exécution). Les travaux en ateliers ont donné lieu à de larges débats relatifs au consensus parlementaire comme mode d'adoption des textes et alternative au vote ; ils ont par ailleurs permis aux élus nigériens de préciser la place et le rôle du député dans sa circonscription et au sein de la société.

**GROUPE DE RÉFLEXION SUR L'IMPLICATION
DES FEMMES PARLEMENTAIRES EN FRANCOPHONIE
(Paris, 12 décembre 2000)**

Le groupe de réflexion des femmes parlementaires de la Francophonie s'est réuni mardi 12 décembre à Paris.

Créé par le Bureau de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), à Québec, en janvier 2000, le groupe de réflexion a pour objectifs d'améliorer la participation des femmes à la vie politique aux niveaux national et international et de renforcer la place des femmes francophones au sein des organisations internationales, et pour mandat de mettre en place un réseau des femmes parlementaires de la Francophonie.

Il compte actuellement quatre représentantes de la région Afrique, deux représentantes pour chacune des régions Amérique et Europe, et une déléguée des sections asiatiques.

Mme Odette Trupin, députée (S) de la Gironde, vice-présidente de la section française et représentante de la région Europe, participait aux travaux.

La réunion du 12 décembre a été principalement consacrée à l'élaboration d'un projet de statuts d'un réseau des femmes parlementaires de la Francophonie. Le texte sera présenté au Bureau de l'APF à Québec en juillet 2001, après avoir été soumis aux femmes parlementaires des différentes sections, et examiné par la commission politique de l'APF.

Par ailleurs, le groupe de réflexion a arrêté l'ordre du jour de la prochaine réunion des femmes parlementaires de la Francophonie, qui se déroulera en marge de la XXVIIème session ordinaire de l'APF à Québec en juillet 2001, et choisi comme thème de débat « la pauvreté des femmes ».

**BUREAU DE L'APF
(Caen, 13 - 15 décembre 2000)**

A l'invitation de la section française, le Bureau de l'APF s'est réuni à Caen, du 13 au 15 décembre, sous la présidence de M. Nicolas Amougou Noma, premier vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun, président de l'APF. Dix-sept des dix-neuf sections représentées au Bureau ont participé à cette réunion. Six présidents d'Assemblée conduisaient leurs délégations : Bénin, Burkina Faso, Gabon, Niger, Sénégal et Val d'Aoste. Outre M. Jacques Legendre, sénateur (RPR - Nord), secrétaire général parlementaire de l'APF, la section française était représentée par son président-délégué, M. Louis Mexandeau, député (S - Calvados), vice-président de l'APF et son vice-président délégué, M. Guy Penne, sénateur (S - Français établis hors de France), vice-président de la commission des affaires parlementaires de l'APF.

Le Bureau a tout d'abord entendu le rapport d'activité du secrétaire général parlementaire. Après avoir dressé le bilan de la XXVI^{ème} session ordinaire de Yaoundé et retracé le suivi de ses résolutions portant notamment sur les Sommets de la Francophonie, le renforcement de la lutte contre le VIH/Sida et la demande de libération de M. Alpha Condé en Guinée, M. Jacques Legendre a fait le point sur le symposium sur les pratiques de la démocratie organisé par l'Organisation Internationale de la Francophonie à Bamako, les soubresauts de la démocratie dans les pays francophones, les missions d'observation électorale, les programmes de coopération interparlementaire, la préparation du prochain Sommet de Beyrouth et les activités diverses de l'APF.

Un large débat s'est ensuite instauré. M. Louis Mexandeau, tout en se félicitant des efforts entrepris par l'APF et son secrétaire général parlementaire pour développer la participation du Maroc aux instances parlementaires francophones, s'est interrogé sur l'évolution de l'Algérie et de sa place dans la Francophonie. Le secrétaire général parlementaire a manifesté le souhait que l'APF soit représentée au premier Forum des Sénats et secondes chambres d'Afrique et des pays arabes en février 2001 à Nouakchott (Mauritanie).

A l'issue de ces échanges, le rapport a été adopté.

Le Bureau, qui a toujours condamné les prises de pouvoir par la force, s'est félicité de la Déclaration de Bamako (3 novembre 2000) qui prévoit la suspension immédiate d'un pays en cas de coup d'Etat militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques.

Le Bureau a confirmé, conformément à son règlement, la suspension de la section ivoirienne et a demandé à la prochaine Assemblée régionale Afrique de formuler des propositions qu'il examinera lors de sa réunion de Québec.

A l'initiative des trois sections d'Amérique du Nord présentes, le Bureau a adopté une résolution sur la situation en Haïti renvoyant la décision relative au statut de la section haïtienne au bureau de Québec.

Puis, les rapports des chargés de mission régionaux, du suivi des travaux du groupe de réflexion des femmes parlementaires et le projet de calendrier des activités prévues pour 2001 ont été examinés et adoptés.

Sur rapport de M. Jos Scheuer, député (Luxembourg), trésorier, le projet de budget pour 2001 a été adopté.

Après avoir évoqué la préparation de la XXVII^{ème} session ordinaire de Québec et de la Première session du Parlement francophone des jeunes, le Bureau a examiné le projet d'Avis que l'Assemblée parlementaire présentera au Sommet de Beyrouth sur le dialogue des cultures.

Le Bureau a adopté, à l'initiative de M. Louis Mexandeu, une résolution d'hommage au Président Léopold Sédar Senghor, l'un des pères de la Francophonie institutionnelle, qui réside à Verson près de Caen.

De retour à Paris le 15 décembre, le Bureau a procédé à l'audition de M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de la Francophonie.

A l'invitation de la section québécoise, la prochaine réunion du Bureau et la XXVII^e session ordinaire se tiendront à Québec du 6 au 10 juillet prochain.

ASSEMBLEE GENERALE de la SECTION FRANCAISE (Paris, 31 janvier 2001)

La section française de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie s'est réunie au Sénat, le mercredi 31 janvier 2001, sous la présidence de son président délégué, M. Louis Mexandeu, député (S) du Calvados.

Elle a procédé à l'audition de Mme Anne Magnant, déléguée générale à la langue française, qui a présenté le rapport pour l'année 2000 sur l'application de la loi du 4 août 1995 relative à l'emploi de la langue française. Soulignant que la loi était, dans son ensemble, bien appliquée, Mme Magnant a regretté les insuffisances constatées notamment dans l'application des quotas de chansons d'expression française par les radios et le non-respect de la traduction des pages d'accueil des sites de l'Internet publics. Elle a fait remarquer que le recul était marqué dans les publications scientifiques et que, dans l'Union européenne, la position du français était préoccupante dans les pays en pré-adhésion.

Mme Magnant a également présenté le rapport pour l'année 2000 sur l'usage du français dans les institutions internationales, notamment aux Nations Unies et dans les institutions communautaires où la langue française est en deuxième position. Dans la discussion qui a suivi, sont intervenus M. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord, Mme Nicole Feidt, députée (S) de Meurthe-et-Moselle, Mme Odette Trupin, députée (S) de la Gironde, et M. Pierre-André Wiltzer, député (UDF) de l'Essonne.

M. le Président Mexandeu a ensuite abordé les autres points de l'ordre du jour. Il a indiqué certaines modifications apportées à la composition de la section française. Il a retracé les activités de la section depuis le début de la session et le programme pour les mois à venir.

L'Assemblée a arrêté la composition de la délégation qui se rendra à la prochaine Assemblée de la région Europe prévue à Budapest du 21 au 23 mai 2001. Pour l'Assemblée nationale : outre le président-délégué, Mmes Odette Trupin et Nicole Feidt, titulaires ; Mme

Bernadette Isaac-Sibille, députée (UDF) du Rhône et M. Gérard Bapt, député (S) de la Haute-Garonne, suppléants. Pour le Sénat : M. Xavier Darcos, sénateur (RPR) de la Dordogne, et M. Guy Penne, titulaires ; M. Simon Loueckhote, sénateur (RPR) de la Nouvelle-Calédonie, et M. Michel Bécot, sénateur (UC) des Deux-Sèvres, suppléants. Mme Odette Trupin préparera un rapport introductif sur le renforcement de la coopération interparlementaire dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, et M. Xavier Darcos un projet de résolution sur la problématique des réductions de coût en matière de brevets européens avec maintien de la traduction des documents en français.

Puis M. Jean Delaneau, trésorier de la section française, a présenté les comptes de l'année 2000 et les perspectives budgétaires pour 2001.

COMMISSION DE LA COOPERATION ET DU DEVELOPPEMENT (Aoste (Italie), 15 – 18 mars 2001)

La commission de la coopération et du développement de l'APF s'est réunie à Aoste, du 15 au 18 mars 2001. Vingt-quatre sections de l'APF ont participé aux travaux, présidés par M. Félix Onkeya, député du Gabon.

M. Jacques Brunhes, député (C) représentant la section française, a présenté un rapport sur « le rôle des ONG dans les pays francophones ». Après avoir rappelé l'apport essentiel des ONG pour le développement des pays du Sud, il a particulièrement analysé le rôle de porte-parole de la société civile que revendiquent désormais ces associations, ainsi que ses implications, notamment en ce qui concerne la difficile mise en place d'un espace de dialogue et de concertation entre les ONG, les gouvernements et les grandes institutions internationales.

La commission a également examiné quatre autres rapports, relatifs à « la sécurité alimentaire », « la pauvreté chez les femmes et les enfants », « la mondialisation et les pays en voie de développement » et « la question de la dette dans les pays en voie de développement ».

COMMISSION DES AFFAIRES PARLEMENTAIRES (Luxembourg, 26 – 28 mars 2001)

La commission des affaires parlementaires de l'APF s'est réunie à Luxembourg du 26 au 28 mars 2001. Vingt-deux sections de l'APF étaient représentées.

M. Guy Penne, sénateur (S) représentant les Français établis hors de France et vice-président de la commission, a présenté un rapport de synthèse relatif à « l'autonomie administrative des assemblées », second volet de l'étude générale sur « l'autonomie des assemblées », dont il avait abordé l'aspect financier, en mars 2000 à Phnom Penh, puis en juillet 2000 à Yaoundé. Se fondant sur les réponses des sections au questionnaire qu'il leur avait préalablement adressé, le rapporteur a étudié l'étendue de l'autonomie administrative des assemblées à partir de plusieurs critères : l'organisation interne des services, la situation des personnels parlementaires, la capacité juridique des assemblées et la sécurité des locaux.

Deux autres rapports ont également fait l'objet d'une présentation suivie de débats : « la prolifération des partis politiques en Afrique » et « les procédures comparées de démocratie directe ».

La commission a ensuite examiné les programmes de coopération interparlementaire dont elle assure le suivi – stages de formation et séminaires parlementaires, missions d'observation des élections – en accordant une attention particulière au rapport d'étape concernant le PARDOC (restructuration des services documentaires des Parlements du Sud). Créé au Sommet de Chaillot en 1991 pour dix ans, ce programme arrive en effet à son terme cette année ; la commission devait se prononcer sur sa reconduction pour une durée à déterminer et lui assigner éventuellement de nouveaux objectifs. Elle a élaboré un projet de résolution qui sera présenté à la XXVIIème session ordinaire de l'APF à Québec, en juillet prochain : ce texte recommande de faire du PARDOC un programme permanent, doté d'un budget institutionnel approprié assuré par l'Agence intergouvernementale de la Francophonie et dont les sources de financement seraient élargies à d'autres Etats membres et à d'autres bailleurs de fonds. Une fois adoptée par l'Assemblée plénière, cette résolution sera transmise au Sommet des chefs d'Etats à Beyrouth, en octobre 2001.

La commission a enfin examiné l'état d'avancement du Parlement francophone des Jeunes (PFJ) et le bilan des inforoutes de l'APF.

COMITE DE SELECTION DU PARLEMENT FRANCOPHONE DES JEUNES (Paris, 29 mars 2001)

Le Comité de sélection du Parlement francophone des jeunes s'est réuni le jeudi 29 mars à Paris, sous la présidence de M. Nicolas Amougou Noma, président de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), premier vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun.

La section française était représentée par M. Louis Mexandeau, président délégué de la section et député (S) du Calvados, et par M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire et sénateur (RPR) du Nord.

Proposée par l'APF dans l'avis qu'elle a présenté lors du Sommet de Moncton en septembre 1999 consacré à la jeunesse, la mise en place d'un parlement francophone des jeunes constitue un nouveau programme de coopération interparlementaire dont la gestion lui a été confiée par les chefs d'Etat et de gouvernements.

Le Parlement francophone des jeunes tiendra sa première réunion à Québec en juillet 2001 dans le cadre de la XXVIIème session ordinaire de l'APF, conformément à la décision prise par cette assemblée en juillet 2000 à Yaoundé (Cameroun). Il réunira des jeunes âgés de 16 à 18 ans à raison d'un garçon et d'une fille pour chacune des 43 sections de l'APF, réparties sur tous les continents qui ont répondu à cette invitation. Il sera doté d'un bureau et comprendra cinq commissions : « Prévention des conflits » ; « Liberté fondamentales et démocratie » ; « Culture, communication et nouvelles technologies » ; « Environnement » ; « Education, santé et questions sociales ». Ces commissions seront amenées à élaborer la Charte du jeune citoyen francophone du

XXIème siècle qui sera solennellement adoptée par le Parlement francophone des jeunes en séance plénière, le 10 juillet 2001.

Après avoir discuté du déroulement des travaux du Parlement francophone des jeunes, le comité de sélection a arrêté un schéma de répartition des présidences et vice-présidences du bureau et des commissions entre les trois régions de l'APF et la zone Asie-Pacifique et a proposé que la présidence du Parlement soit systématiquement confiée à un parlementaire de la section-hôte.

Il a ensuite adopté le projet de convention entre le secrétariat général de l'APF et chaque section participante, relatif notamment aux modalités de transport et de séjour des parlementaires juniors, à leur couverture médicale et aux assurances.

Enfin, au vu des projets de charte rédigés par les candidats présentés par les différentes sections, il a procédé à la sélection de deux participants par section.

**COMMISSION DE L'ÉDUCATION, DE LA COMMUNICATION
ET DES AFFAIRES CULTURELLES
(Phnom Penh (Cambodge), 2 – 5 avril 2001)**

La commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles s'est réunie à Phnom Penh, du 2 au 5 avril 2001, sous la présidence de M. Robert Louvin, président du Conseil régional du Val d'Aoste (Italie). La section française était représentée par M. Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure, rapporteur.

La commission a procédé à l'examen des amendements au projet d'avis sur « le dialogue des cultures » préparé par M. Jacques Chagnon, député (Québec). S'agissant des projets de recommandations, la commission a souhaité mettre l'accent sur la création d'un instrument international de régulation de la diversité et du dialogue des cultures, sur l'application du principe de subsidiarité aux politiques culturelles, sur la défense des droits d'auteur et sur la transparence des négociations conduites au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

Elle a ensuite entendu les pré-rapports sur la conservation du patrimoine africain, ainsi qu'une contribution de M. Elhadj Ibrahima Bah, député (Guinée) sur ce thème. M. Nouth Narang, député (Cambodge), a également fait une communication sur la « conservation et la restauration du patrimoine culturel Khmer ». Les rapporteurs ont décidé d'organiser à Bruxelles, en juin, une table ronde avec les professionnels du Patrimoine.

Examinant le projet de résolution proposé par M. Bruno Bourg-Broc, député (RPR) de la Marne, relatif à la « liberté de la presse et au pluralisme d'opinions », la commission a souhaité que le projet de résolution condamne plus nettement les pays pratiquant l'emprisonnement des journalistes pour délits de presse ou d'opinion et a demandé que le rapporteur formule des propositions en ce sens pour la réunion de Québec en juillet 2001.

M. Joël Bourdin, rapporteur, a ensuite fait le point de la situation de TV5 et des difficultés créées par la faible audience de TV5 Amérique gérée par le Consortium de télévision Québec-Canada. Considérant que les négociations entre les pays actionnaires de TV5 n'étaient pas achevées et rappelant son attachement à la chaîne francophone et à son rôle pour la préservation de la diversité culturelle la commission, suivant son rapporteur, n'a pas souhaité adopter de résolution sur ce sujet dans l'immédiat. Ce dossier devra être complété et réexaminé lors de la réunion de Québec.

La commission a entendu une communication de MM. Rémy Scheurer, député (Suisse), président de la sous-commission de l'éducation, et Théophile Touba, député (République Centrafricaine), sur l'état d'avancement du rapport sur « l'enseignement du français, langue non maternelle ».

M. Arthur Bodson, président de l'Agence universitaire de la Francophonie, a fait le point de la réforme en cours des statuts de l'agence, insistant sur le renforcement de la place des États et des gouvernements.

M. Nathaniel Bah, député (Bénin) a présenté une communication sur les conditions de mise en place et de fonctionnement du « réseau parlementaire de lutte contre le Sida ».

Enfin, la commission a souhaité qu'un rapport lui soit remis par le jury du prix de l'APF, après les jeux de la Francophonie d'Ottawa-Hull, en juillet prochain, sur les modalités de prise en compte des recommandations formulées à la suite de ceux de Madagascar. Elle se prononcera alors sur une éventuelle reconduction du prix de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

ASSEMBLEE GENERALE de la SECTION FRANCAISE (Paris, 18 avril 2001)

La section française de l'APF s'est réunie en assemblée générale à l'Assemblée nationale, le mercredi 18 avril 2001, sous la présidence de son président-délégué, M. Louis Mexandeau, député (S) du Calvados.

L'assemblée a désigné les candidats aux postes internationaux de l'APF revenant à la section française et qui seront soumis à renouvellement lors de la prochaine session ordinaire de l'APF à Québec. Il s'agit de MM. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord (pour le poste de secrétaire général parlementaire de l'APF), Louis Mexandeau (vice président), Pierre-André Wiltzer, député (UDF) de l'Essonne (président de la commission politique), Guy Penne, sénateur (S) représentant les français établis hors de France (vice président de la commission des affaires parlementaires), Bruno Bourg-Broc, député (RPR) de la Marne (vice président de la sous commission de l'éducation), Jacques Brunhes, député (C) des Hauts-de-Seine (rapporteur de la commission de la coopération et du développement), et Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure (rapporteur de la commission des affaires culturelles).

Elle a aussi arrêté la composition de la délégation qui se rendra à la session de Québec, du 6 au 10 juillet.

Par ailleurs, MM. Bruno Bourg-Broc et Simon Loueckhote feront également partie du jury du prix de l'APF aux Jeux de la Francophonie qui se dérouleront à Ottawa du 14 au 21 juillet.

MISSION D'OBSERVATION D'ELECTIONS (Sénégal, 29 avril 2001)

Une mission d'observation de l'Organisation internationale de la Francophonie, à laquelle a participé M. Jean-Pierre Foucher, député (UDF) des Hauts-de-Seine, s'est rendue au Sénégal pour les élections législatives anticipées du 29 avril 2001. La mission s'est déroulée en collaboration étroite avec celle de l'OUA, qu'il s'agisse de l'organisation ou du communiqué conjoint publié à l'issue des élections.

Au cours de leur séjour, les observateurs de la Francophonie et de l'OUA ont rencontré les autorités politiques et administratives, les différentes institutions impliquées dans l'organisation, la supervision et le contrôle de la régularité des opérations électorales, les responsables des formations politiques, des représentants de la société civile. Ils ont ainsi pu constater le fonctionnement satisfaisant des institutions chargées des opérations pré-électorales et leur excellente collaboration ainsi que l'apport positif des principaux acteurs au climat serein qui a généralement prévalu dans cette phase du processus électoral.

Le dimanche 29 avril 2001, jour du scrutin, les observateurs se sont déployés dans huit départements pour observer le déroulement électoral dans 250 bureaux de vote.

Ils ont souligné l'engagement et le sens des responsabilités de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'organisation et le déroulement du scrutin. Ils ont salué le rôle essentiel des médias, la forte implication des organisations issues de la société civile ainsi que le sens civique et la maturité politique du peuple sénégalais.

En conclusion, les membres de la mission conjointe Francophonie-OUA, ont estimé que, compte tenu de ce qu'ils ont pu effectivement observer, ce scrutin avait répondu aux critères de liberté, de fiabilité et de transparence de la démocratie.

SEMINAIRE PARLEMENTAIRE SUR "DÉMOCRATIE ET BONNE GOUVERNANCE" (Bissau (Guinée Bissau) – 8 au 10 mai 2001)

Dans le cadre de ses actions de coopération interparlementaire, l'APF a organisé à Bissau (Guinée Bissau) du 8 au 10 mai 2001, un séminaire sur «la démocratie et la bonne gouvernance ».

Ce thème, qui avait été choisi par les membres de l'Assemblée nationale populaire élue en novembre 1999, a développé trois aspects spécifiques :

- Les relations entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ;
- le rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire ;
- la procédure législative et la procédure budgétaire.

Chaque journée comprenait trois périodes : exposés en séance publique, réunions d'échanges et d'approfondissement en ateliers, et conclusions en séance publique.

M. Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure, est intervenu comme conférencier pour la Région Europe sur le premier thème, et a animé chaque jour un atelier.

Le séminaire a connu un très fort taux de participation (90% environ) ; le travail en ateliers a donné lieu à de larges débats suscités par la configuration politique particulière –le gouvernement bissau guinéen est minoritaire– et le calendrier parlementaire (une déclaration de politique générale du gouvernement et l'examen du projet de loi de finances sont inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale après le séminaire).

L'approfondissement des mécanismes parlementaires et la réflexion sur l'instauration d'une stabilité gouvernementale ont constitué les apports essentiels de ce séminaire.

COMMISSION POLITIQUE DE L'APF (Port-Louis (Maurice) – 10 et 11 mai 2001)

La commission politique de l'APF s'est réunie les 10 et 11 mai 2001 à Port-Louis (Maurice), sous la présidence de M. Pierre-André Wiltzer, député (UDF) de l'Essonne.

Dix-neuf sections de l'APF étaient présentes. La section française était représentée par son président délégué M. Louis Mexandeau, député (S) du Calvados, M. Pierre-André Wiltzer et M. Jean Faure, sénateur (UC) de l'Isère.

M. Dev Ramnah, Président de l'Assemblée nationale mauricienne, a ouvert les travaux de la commission.

M. Roger Bertrand, député (Québec), ancien président de l'Assemblée nationale du Québec et de l'APF, a été nommé vice-président de la commission, en remplacement de M. André Boulerice, nommé membre du gouvernement. Il a présenté un rapport sur le suivi du Plan d'action de Moncton, rappelant les recommandations de l'APF relatives à ce plan et l'évaluation globale du programme 2000-2001. Le prochain sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement, qui se déroulera à Beyrouth, déterminera le plan d'action pour les deux années suivantes.

M. El Hadj Ibrahima Bah, député (Guinée), a fait une communication sur la situation politique dans le monde francophone. Deux projets de résolutions, à soumettre au Bureau, ont été adoptées : l'une sur la situation de crise en Guinée, l'autre en faveur de M. Alpha Condé, député de Guinée, condamné à une peine d'emprisonnement de cinq ans.

La commission a entendu M. Caabi El Yachroutu Mohamed, Secrétaire général de la commission de l'Océan indien (COI), qui a présenté l'état de la coopération régionale développée dans le cadre de la COI. Les parlementaires l'ont interrogé sur le siège de l'Université de l'Océan Indien (Maurice ou La Réunion) et sur la coopération interparlementaire qui pourrait se développer entre l'APCOI et l'APF.

M. José Arunasalom, député de la République de Maurice, a fait le point sur l'Accord de réconciliation aux Comores.

Saisie d'une demande de réintégration par l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire, la commission a estimé que les conditions n'étaient, actuellement, pas remplies pour accéder à cette demande.

M. Bernard Patry, député (Canada), a présenté un rapport sur la mise en oeuvre de la Déclaration de Bamako adoptée en novembre 2000, par laquelle la Francophonie s'est dotée d'un texte normatif sur la démocratie et les droits de l'Homme.

Après avoir approuvé l'application des dispositions prévues à l'encontre des sections non à jour de leurs cotisations, la commission a entendu une communication de M. Pierre-André Wiltzer sur l'application de la Convention entre l'APF et l'OIF.

Enfin, le président de la commission a fait le point sur l'état des signatures et ratifications par les pays membres de l'OIF du Traité de Rome créant la Cour pénale internationale et de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel.

La prochaine réunion de la commission politique se déroulera à Québec (Canada) le 8 juillet 2001.

XIVe ASSEMBLÉE RÉGIONALE EUROPE (Budapest (Hongrie) – 21 au 23 mai 2001)

La XIVème Assemblée régionale Europe de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'est déroulée à Budapest (Hongrie) du 21 au 23 mai 2001.

Dix-neuf sections européennes étaient présentes. La délégation française était composée de M. Louis Mexandeau, député (S) du Calvados, de Mmes Odette Trupin, députée (S) de la Gironde et Nicole Feidt, députée (S) de Meurthe-et-Moselle et de M. Henri de Richemont, sénateur (RPR) de la Charente.

Après lecture des messages de M. Ferenc Madl, Président de la République de Hongrie, et de M. Jacques Legendre, Secrétaire général parlementaire, sénateur (RPR) du Nord, des allocutions ont été prononcées par le Président de la section hongroise, par le Ministre du patrimoine culturel national, et par le Chargé de mission Europe de l'APF. Les parlementaires francophones ont ensuite entendu une intervention de M. Gilles Savary, député européen, sur l'élargissement de l'Union

européenne et la place qui y sera réservée à la langue française ; il a souhaité que les parlementaires européens de langue française puissent se réunir à intervalles réguliers au sein de l'intergroupe francophone du Parlement européen, section associée de l'APF.

Les commissions ont examiné deux sujets : l'équivalence des diplômes et des titres en Europe dans la perspective d'une mobilité intensifiée ainsi que le renforcement de la coopération entre les Parlements des pays francophones d'Europe dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne, ce second thème étant rapporté par Mme Odette Trupin.

Sur le premier sujet, l'accent a été mis sur le caractère empirique des équivalences, et la nécessité de renforcer les conventions internationales existantes par des dispositions légales et réglementaires. Mme Nicole Feidt a souhaité que soient pris en compte les projets de réforme des ministres français de l'Education MM. Allègre et Lang. Une résolution a été adoptée en ce sens en séance plénière.

Dans son exposé sur le second thème, Mme Odette Trupin a insisté sur l'enjeu que représente l'élargissement de l'Union Européenne. Elle a rappelé l'état d'avancement des négociations et souhaité un renforcement de la coopération. La résolution adoptée insiste particulièrement sur la place de la Francophonie et recommande aux gouvernements des pays membres de l'APF de s'exprimer en français lors de toutes les réunions officielles ou de travail au sein des institutions, et notamment d'exercer une vigilance accrue sur l'emploi du français dans le déroulement des négociations relatives à l'élargissement.

M. Henri de Richemont a exposé que le souci de réduire les coûts en matière de brevets européens conduisait à proposer de ne traduire à l'avenir que la partie des brevets relative à la revendication et à ne plus traduire ni la description de l'invention brevetée, ni les dessins. Estimant que cette proposition de réforme des brevets européens aurait pour conséquences un recul du français dans le domaine juridique à travers les professionnels de la propriété industrielle et une atteinte au métier de traducteur, les parlementaires ont adopté une résolution préconisant de ne pas signer l'accord qui sera proposé le 30 juin prochain et de repousser la réforme jusqu'à la création du brevet communautaire.

Les sections européennes ont entendu Mme Saragosse, directrice générale de TV5, qui a rappelé que TV5 était la seule chaîne mondiale à vocation linguistique.

Elles ont ensuite décidé de proposer pour les fonctions de chargé de mission Europe, M. Freddy Deghilage, député de la Communauté française de Belgique, et désigné M. Ego Peron, député du Val d'Aoste comme vice-président du Parlement des jeunes de la Francophonie qui doit se réunir à Québec du 8 au 10 juillet prochain.

La prochaine Assemblée régionale Europe se déroulera à Bruxelles (Belgique) en septembre 2002.

BUREAU DE L'APF
(Québec – 6 juillet 2001)

A l'invitation de la section québécoise, le Bureau de l'APF s'est réuni à Québec, le 6 juillet, sous la présidence de M. Nicolas Amougou Noma, Président de l'APF, premier vice-président de l'Assemblée nationale du Cameroun.

Les dix-neuf sections membres du Bureau ont participé à cette réunion. La section française était représentée par son président délégué, M. Louis Mexandeau, député (S) du Calvados, M. Pierre-André Wiltzer, député (UDF) de l'Essonne, président de la commission politique, et M. Guy Penne, sénateur (S) des Français établis hors de France, vice-président de la commission des affaires parlementaires.

Après avoir entendu une communication du Président Amougou Noma rendant hommage au député centrafricain Théophile Touba, ancien ministre et rapporteur de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles de l'APF, récemment assassiné, le Bureau a observé une minute de silence. Les sections française, burkinabé, gabonaise, québécoise et valdôtaine ont exprimé leur vive préoccupation sur la situation en Centrafrique. Les membres africains du Bureau ont décidé de tenir une réunion extraordinaire et informelle de la régionale Afrique sur ce point. En outre, le Bureau a chargé la commission politique d'auditionner le Président de l'Assemblée nationale centrafricaine sur ces événements et de lui rappeler avec fermeté les principes démocratiques qui guident l'action des parlements membres de l'APF.

Le Bureau a ensuite décidé de transmettre à l'Assemblée générale des avis favorables à l'adhésion de la Guinée équatoriale et à l'octroi du statut d'observateur aux parlements géorgien et tchèque. Après une discussion nourrie, le Bureau a également proposé la levée de la suspension de la section de Côte d'Ivoire. Il a examiné avec attention l'évolution de la situation en Haïti.

En l'absence de M. Jacques Legendre, sénateur (RPR) du Nord, Secrétaire général parlementaire, MM. Mexandeau et Wiltzer ont ensuite présenté son rapport d'activité. Ils ont fait le point sur le suivi des résolutions de la session ordinaire de Yaoundé et du Bureau de Caen, sur les conclusions du symposium de Bamako, sur le prochain Sommet de la Francophonie, sur les soubresauts de la démocratie dans l'espace francophone, sur les travaux des assemblées régionales et des commissions, sur la participation de l'Assemblée aux activités de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), sur les missions d'observation des élections, sur le Parlement francophone des jeunes et sur les autres programmes de coopération interparlementaire.

Un débat s'est alors instauré, portant notamment sur la situation en Guinée après la libération - demandée avec constance par l'APF - de M. Alpha Condé, député à l'Assemblée nationale de Guinée, président du Rassemblement du peuple de Guinée (RPG) et candidat à l'élection présidentielle de 1998, ainsi que sur la faiblesse des montants affectés par l'OIF aux programmes de coopération avec certains parlements du sud.

Les chargés de mission régionaux ont présenté un bilan de leurs actions.

Le Bureau a examiné le projet d'avis qui sera présenté par l'APF aux chefs d'Etat et de gouvernement francophones au prochain Sommet de Beyrouth, a pris acte du rapport du trésorier sur

les comptes de l'exercice 2000 puis évoqué le paiement des cotisations de l'APF avant de nommer plusieurs personnalités dans l'Ordre de la Pléiade.

A l'invitation de la section française, la prochaine réunion du Bureau se tiendra à Paris en janvier 2002.

XXVIIème SESSION DE L'APF (Québec, 8 – 10 juillet 2001)

La XXVIIème session annuelle de l'APF a réuni à Québec, du 8 au 10 juillet 2001, près de cinquante délégations représentant 250 parlementaires francophones.

Outre les membres de la section ayant assisté au Bureau, la délégation française était composée de MM. Bruno Bourg-Broc, député (RPR) de la Marne, Joël Bourdin, sénateur (RI) de l'Eure, rapporteurs de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles, Jacques Brunhes, député (C) des Hauts-de-Seine, rapporteur de la commission de la coopération et du développement et Laurent Béteille, sénateur (RPR) de l'Essonne.

Le dimanche 8 juillet a été consacré aux travaux des quatre commissions qui ont examiné leurs projets de rapport et de résolution.

La XXVIIème session s'est ouverte le lundi 9 juillet. Après les allocutions d'ouverture, est intervenu M. Boutros Boutros-Ghali, secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie, qui a souligné la participation croissante de la Francophonie aux grands rendez-vous de la vie internationale, l'étape décisive franchie avec la déclaration de Bamako dans l'affirmation de la Francophonie politique et le lien essentiel entre culture et paix, culture et démocratie, culture et développement. Il a ensuite répondu aux questions des parlementaires, notamment sur le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit dans l'espace francophone, sur la coopération économique, la diversité culturelle, la promotion et l'enseignement du français, l'action en faveur des femmes et des jeunes francophones, le rôle des ONG dans la Francophonie, ainsi qu'à une interrogation de M. Guy Penne sur les missions d'observation électorale en Afrique.

Sont ensuite intervenus M. Roger Dehaybe, administrateur général de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, Mme Michèle Gendreau-Massaloux, rectrice de l'Agence universitaire de la Francophonie, M. Jean-Christophe Bas, représentant la Banque mondiale, le docteur Pierre M'Pelé, représentant l'ONUSIDA, Mme Michèle Jacobs-Hermès, directrice de cabinet de M. Jean Stock, Président de TV5 et Mme Anne Toulouse, représentant permanent de Radio France internationale à Washington.

La Guinée équatoriale a été admise à l'APF en tant que section membre et le statut d'observateur a été accordé aux parlements géorgien et tchèque. La suspension de la section ivoirienne, décidée à la suite du coup d'Etat du général Gueï, a été levée afin de tenir compte des signes positifs enregistrés au cours de ces derniers mois et d'encourager le retour à l'Etat de droit.

Le débat général a porté sur le thème « un enjeu pour la démocratie dans l'espace francophone ; la mise en œuvre de la déclaration de Bamako ». Ce texte, adopté le 3 novembre 2000, par les chefs de délégation des Etats et gouvernements des pays ayant le français en partage, réaffirme, conformément à une demande ancienne de l'APF, l'attachement des pays francophones aux valeurs démocratiques et vise à garantir leur respect. Il constitue une avancée importante de l'implication de la Francophonie institutionnelle en matière de vigilance démocratique.

M. Jacques Legendre, secrétaire général parlementaire, présentant son rapport d'activité, a mis l'accent sur le symposium de Bamako, la situation en République centrafricaine et la préparation du prochain Sommet de la Francophonie. Il a également fait le point sur l'implication des femmes parlementaires en Francophonie et sur la première session du Parlement francophone des jeunes. Puis le rapport financier et les comptes de l'exercice 2000 ont été approuvés.

Le mardi 10 juillet, l'Assemblée, après avoir entendu les comptes rendus d'activité des chargés de mission régionaux, a approuvé l'avis sur le dialogue des cultures que l'APF présentera au prochain sommet, ainsi qu'une recommandation sur le suivi du plan d'action de Moncton.

Ont ensuite été présentés les rapports des commissions.

- La commission politique avait retenu pour thèmes de ses travaux : la situation politique dans le monde francophone, la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, le paiement des cotisations à l'APF ;

- La commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles a présenté un rapport sur la conservation et la restauration du patrimoine africain et le rapport de M. Bruno Bourgeois sur la liberté de la presse et le pluralisme d'opinion ;

- Les rapports de la commission des affaires parlementaires portaient sur la prolifération des partis politiques en Afrique, les procédures comparées de démocratie directe, les missions d'observation électorale, les programmes de coopération interparlementaire et le rapport de M. Guy Penne sur l'autonomie administrative des parlements.

- Les rapports de la commission de la coopération et du développement traitaient de la dette des pays en voie de développement, la mondialisation et les pays en voie de développement et le rapport de M. Jacques Brunhes sur le rôle des ONG dans les pays francophones.

L'Assemblée a également entendu une communication du groupe de réflexion sur l'implication des femmes parlementaires en Francophonie faisant le point sur le projet de statuts à mettre en place dans la perspective de la création d'un réseau des femmes parlementaires de l'APF.

L'Assemblée a, en outre, adopté six résolutions :

- la première pour mettre fin à la suspension de la section ivoirienne de l'APF ;

- la deuxième pour condamner la tentative du coup d'Etat en Centrafrique et appeler le Gouvernement et le Parlement centrafricains à la réconciliation nationale et à la restauration complète de la paix et du respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme ;

- la suivante pour déplorer les attaques meurtrières que la Guinée subit à ses frontières avec le Libéria et la Sierra Leone et les conséquences humaines dramatiques qui en résultent pour les populations locales et les réfugiés ;

- la quatrième pour placer sous surveillance la section haïtienne dans l'attente d'un règlement de la crise politique issue des élections législatives du 21 mai 2000 ;

- les deux dernières relatives respectivement à la situation au Proche-Orient et la situation politique au Bénin à la suite de l'élection présidentielle.

L'Assemblée a alors accueilli, pour une réunion conjointe, le premier Parlement francophone des jeunes qui a réuni à Québec, du 8 au 10 juillet, quelque 80 jeunes représentant les cinq continents de la Francophonie, âgés de 16 à 17 ans, pour élaborer la charte du jeune citoyen francophone du XXIème siècle. La présentation de ce texte par des délégués a fait l'objet d'un débat avec la salle. Cette charte sera présentée aux chefs d'Etat et de gouvernement lors du prochain sommet.

La prochaine session annuelle se tiendra à Berne (Suisse) début juillet 2002.

Sur proposition du Bureau, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a élu pour deux ans son nouveau Bureau qui se trouve ainsi composé :

Président :

M. Jean-Pierre Charbonneau, Président de l'Assemblée nationale du Québec

Premier vice-président :

M. Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée nationale du Niger

Secrétaire général parlementaire :

M. Jacques Legendre, sénateur français

Vice-présidents :

M. Guy Nzouba-Ndama, Président de l'Assemblée nationale du Gabon ; M. Maurice Mélégué Traoré, Président de l'Assemblée nationale du Burkina Faso ; M. André Damseaux, député de la Communauté française de Belgique ; M. Louis Mexandeau, député français ; M. Nguyen Ngoc Tran, député vietnamien ; M. Bernard Patry, député canadien

Trésorier :

M. Jos Scheuer, député du Luxembourg

Membres :

M. El Hadj Boubacar Biro Diallo, Président de l'Assemblée nationale de Guinée ; M. Dieng Boubou Farba, Président du Sénat de Mauritanie ; M. Adrien Houngbedji, Président de l'Assemblée nationale du Bénin ; M. Abdelaziz Alaoui Hafidi, premier vice-président de la Chambre des représentants du Maroc ; M. Hechmi Amri, député tunisien ; M. Didier Berberat, conseiller national suisse ; M. Louis-Philippe Mc Graw, député du Nouveau-Brunswick ; M. Claude Schluchter, député du Jura, deux postes restant à pourvoir pour les sections camerounaise et libanaise.

Membres de droit :

Président de la commission politique : M. Pierre-André Wiltzer, député français

Président de la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles : M. Robert Louvin, Président du Conseil régional valdôtain

Président de la commission des affaires parlementaires : M. Pierre DeBané, sénateur canadien

Président de la commission de la coopération et du développement : M. Félix Onkeya, député gabonais

Chargé de mission Afrique : M. Louis-Philippe Tsitsol, député camerounais

Chargé de mission Amérique : M. Jean-Marc Lalonde, député de l'Ontario

Chargé de mission Europe : M. Freddy Deghilage, député de la Communauté française de Belgique

IVe JEUX DE LA FRANCOPHONIE (Ottawa–Hull (Canada), 14 – 24 juillet 2001)

Lors des IVème jeux de la Francophonie, tenus à Ottawa-Hull (Canada), une délégation de cinq parlementaires francophones, dont M. Bruno Bourg-Broc, député (RPR) de la Marne, a constitué le jury qui a décerné, le 24 juillet 2001, le prix de l'APF à une sportive burkinabé, une poétesse libanaise et une chanteuse cap-verdienne.

Ce prix, doté de contributions française, canadienne, ontarienne, belge et suisse tend à encourager les meilleurs espoirs sportif et culturel en leur offrant un séjour de perfectionnement dans leur discipline et dans l'un des pays ayant participé à la dotation du prix.

A N N E X E S

- ◆ **Communication de M. Richard CAZENAVE relative au contrôle de l'action gouvernementale et l'application des lois**

A côté de l'activité législative, le contrôle du gouvernement constitue une fonction essentielle du Parlement, de nature politique. En France, la réflexion pour développer et diversifier les méthodes de contrôle s'est engagée dès les débuts de la Vème République, avec la question de la place des assemblées dans les institutions.

La prépondérance du Gouvernement dans la procédure législative, organisée par la Constitution de 1958 et accentuée par le phénomène majoritaire, a conduit le Parlement à instaurer une culture de contrôle, dont le suivi de l'application des lois constitue un des aspects (I). Ce contrôle, dont les méthodes ont évolué, s'inscrit depuis quelques années dans une démarche globale d'évaluation (II).

I - L'INSTAURATION NECESSAIRE D'UNE CULTURE DE CONTROLE

A) Le renforcement des pouvoirs d'information et d'investigation du parlement

Le contrôle du Gouvernement revêt différentes formes : exercice du droit à information, dépourvu de sanction politique immédiate ; travail d'investigation, susceptible d'infléchir et de stimuler l'action gouvernementale ; ou enfin mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, sanctionnée par sa démission.

Au Niger et en France, les procédures de mises en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement par l'Assemblée nationale, chambre élue au suffrage universel direct, sont identiques.

Le droit de censure étant strictement encadré par la Constitution, le Parlement français a cherché à renforcer progressivement les autres formes du contrôle de l'activité gouvernementale, notamment en matière budgétaire.

a) Les procédures d'information :

En plus *des questions orales, avec ou sans débat*, une procédure de *questions au Gouvernement* a été instaurée en 1974 à l'Assemblée Nationale, en marge de la Constitution, par un accord direct avec l'Exécutif.

Les deux séances hebdomadaires de questions sont retransmises en direct à la télévision. Le système des questions au Gouvernement a été étendu au Sénat en 1982, mais selon une fréquence moindre.

La discussion par l'Assemblée Nationale de la seconde partie de la loi de finances comprend depuis 1978 et surtout 1981 une phase de *questions des députés au ministre dont le budget est examiné*. La procédure est analogue à celle des questions au Gouvernement.

Le nombre *des questions écrites* s'est accru très rapidement.

Par ailleurs, le rôle d'information des commissions permanentes s'est élargi :

Outre leurs attributions d'ordre purement législatif, les commissions permanentes assurent l'information de l'assemblée en procédant à des auditions dans le cadre ou en dehors de la procédure législative ; elles peuvent aussi constituer des groupes de travail sur des sujets particuliers. Depuis 1996, elles bénéficient, à leur demande et pour une durée n'excédant pas six mois, des prérogatives des commissions d'enquête.

Au sein de la commission des finances, les rapporteurs budgétaires peuvent suivre et contrôler de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits aux budgets des différents ministères¹, et disposent du concours de la Cour des Comptes.

Une révision des modalités d'examen des fascicules budgétaires a été expérimentée à l'Assemblée nationale, pour un nombre limité de budgets, sur les deux derniers projets de loi de finances (pour 2000 et pour 2001). Elle se traduit par un approfondissement des travaux menés au sein des commissions saisies pour avis, par l'ouverture de ces travaux à l'ensemble des parlementaires et à la presse, et s'accompagne d'une procédure de questions écrites budgétaires.

b) Les procédures d'investigation : commissions d'enquête et missions d'information

La Constitution de 1958 a restreint le droit d'enquête tandis que le phénomène majoritaire l'a privé longtemps d'une grande part de son intérêt.

Deux réformes intervenues en 1977 et 1991, ont donné aux *commissions d'enquête* des moyens nouveaux – notamment un droit de citation directe pour les auditions, qui est assorti de sanctions pénales -, et ont amélioré leur fonctionnement en levant le secret des auditions.

Constituées en général sur des sujets d'actualité, elles jouissent d'une influence certaine ; leurs conclusions, qui trouvent un large écho dans les médias, placent le gouvernement dans une quasi-obligation d'agir.

C'est ainsi qu'une mission d'enquête de la commission des finances du Sénat vient de rendre un rapport sur l'exécution du budget 1999. Le document, publié au début du mois d'octobre, juste avant la discussion du projet de loi de finances pour 2001, dénonce notamment la distorsion entre les prévisions de déficit établies en interne par la direction du budget du ministère des finances, et le chiffre officiel –beaucoup plus élevé- fourni au Parlement. En réponse, le ministère des finances a indiqué qu'une réforme de la procédure budgétaire était à l'étude, qui devrait améliorer sensiblement l'information budgétaire.

Soulignons au passage que le contrôle du Parlement sur les projets de lois de finances commence à s'étendre, avec l'appui de la Cour des Comptes, à la sincérité des chiffres fournis par le Gouvernement.

Les missions d'information ont une vocation voisine de celle des commissions d'enquête, les parlementaires utilisant d'ailleurs l'une ou l'autre formule, en fonction du sujet et de l'opportunité politique. Elles présentent toutefois l'avantage d'une plus grande facilité de création et d'un moindre

¹ Cf. ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

formalisme dans les règles de fonctionnement (en particulier, aucun délai n'est imposé pour la remise du rapport).

L'inflation législative –on estime à 8000 le nombre des lois actuellement en vigueur en France–, et le retard mis par le gouvernement à élaborer et publier les textes d'application ont rendu nécessaire par ailleurs l'organisation d'un contrôle de l'application des lois.

B) Le suivi de l'application des lois, un aspect du contrôle parlementaire

a) Le principe a fait l'objet d'un large consensus

L'initiative a été prise au Sénat, dont le Bureau a décidé en 1972 de confier aux secrétariats des commissions permanentes la responsabilité de contrôler techniquement l'application des lois.

A la demande de son Président, chaque commission établit en début de session un bilan d'application des lois qui ont été votées dans son secteur de compétence au cours de la session précédente, et sur l'ensemble de la Législature.

Elle utilise pour ce faire tous les moyens d'information et de contrôle classiques dont elle dispose ; les conclusions sont soumises à la Conférence des Présidents, à laquelle participe le Ministre chargé des relations avec le Parlement.

Ce système a donné lieu à la constitution d'un fichier permettant le recensement permanent des textes réglementaires, et des lois devenues applicables. L'informatisation des fichiers des commissions en 1985, a accru l'efficacité du système.

A partir de 1988, l'Assemblée Nationale a tenté de mettre en place une procédure similaire, avec un succès moindre.

Ces initiatives parlementaires ont contribué à accélérer la prise de conscience gouvernementale du problème. Plusieurs Premiers ministres ont, par circulaires adressées aux administrations, rappelé l'obligation de publier rapidement les textes d'application.

b) Les méthodes ont évolué, plus sensiblement au Sénat.

L'aspect qualitatif du contrôle a été développé à partir de 1990, tandis que les méthodes n'ont cessé de se diversifier. Le bilan présenté par les Présidents des commissions permanentes contient, en particulier, des propositions destinées à remédier aux carences constatées.

Une synthèse, qui réunit l'ensemble des observations des commissions permanentes, rend compte de manière précise des difficultés rencontrées dans l'application de certaines lois. *L'analyse des causes des retards est complétée par une appréciation de l'incidence de ces retards sur les réformes concernées.*

Le rapport, d'abord semestriel, est devenu annuel en 1995, avec l'instauration de la session unique, et fait l'objet d'une publication au Bulletin des commissions.

A l'Assemblée Nationale, seules deux commissions effectuent un suivi.

Depuis 1989, *la commission des lois* communique tous les semestres à ses commissaires le suivi de la parution des décrets d'application concernant les textes dont elle a été saisie au fond, mais ces communications ne sont pas rendues publiques.

Depuis 1990, *le Rapporteur Général de la commission des finances* procède à l'examen systématique de l'état d'application des dispositions fiscales des lois examinées par la commission (c'est-à-dire non seulement des lois de finances, mais aussi de toutes les lois portant diverses dispositions d'ordre économique et financier).

Il faut remarquer que la discussion de la loi de finances initiale, et des lois de finances rectificatives (qui procèdent, en cours d'année, aux ajustements nécessaires ou réorientent plus en profondeur la politique budgétaire) sont l'occasion de réexamens périodiques, qui ne peuvent se concevoir sans un minimum de suivi du droit existant et d'évaluation de ses effets. Ce sont, grâce à l'assistance de la Cour des Comptes, des instruments de contrôle réels de l'action gouvernementale.

Depuis quelques années, le contrôle du Gouvernement s'inscrit dans une démarche d'évaluation.

II - DU CONTRÔLE À L'ÉVALUATION

La notion d'évaluation est apparue avec la nouvelle approche de la politique gouvernementale, qui apprécie les effets et l'impact social des décisions prises au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés. Cette nouvelle approche intéresse bien sûr le Parlement.

A) En ce qui concerne l'application des lois

a) Un nombre croissant de textes sont assortis d'un dispositif interne de contrôle, pouvant aller de la simple exigence d'un rapport d'application jusqu'à la mise en place de mécanismes d'évaluation.

Il faut observer, à ce propos, qu'une grande partie de ces rapports sont demandés par voie d'amendements parlementaires, députés et sénateurs manifestant ainsi, dès l'élaboration de la loi, leur volonté de disposer d'un document de synthèse leur permettant d'apprécier pleinement les conditions d'application des réformes auxquelles ils ont contribué.

b) La démarche évaluative a incité les assemblées à réorienter la logique de fonctionnement des dispositifs existants.

C'est ainsi qu'à l'Assemblée Nationale, la Conférence des Présidents a décidé de définir, par session, un ou deux thèmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation.

En juin 1990, une modification du Règlement intérieur de l'assemblée a permis la création de missions d'information temporaires, éventuellement communes à plusieurs commissions, portant

notamment sur les conditions d'application d'une législation. Depuis lors, la formule de la mission d'information commune a été largement utilisée (cf. en 1995 : mission d'information commune sur les problèmes généraux liés à l'application des lois).

Enfin, la mission assignée aux commissions d'enquête et de contrôle et aux missions d'information tend à évoluer vers une démarche évaluative de telle ou telle politique sectorielle, ou de telle ou telle législation².

² au Sénat, en 1997-1998 : Politique énergétique de la France ; Conséquences pour l'économie française de la réduction de la durée du travail à 35 h hebdomadaires ; à l'Assemblée Nationale, en 1996 : Aides à l'emploi

B) Depuis quelques années, le Parlement se dote d'instruments d'évaluation et de contrôle qui lui sont propres.

La disproportion des moyens d'information mis à la disposition respectivement du Gouvernement et du Parlement a poussé les assemblées à moderniser leurs méthodes et leurs instruments de travail ; on a vu qu'en matière budgétaire, notamment, le Parlement était entièrement tributaire des chiffres fournis par le ministère des finances.

a) Les Offices parlementaires d'évaluation

En 1996, deux lois d'origine parlementaire ont créé les Offices parlementaires d'évaluation de la législation et des politiques publiques, qui viennent s'ajouter à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, créé en 1983. Ces structures devraient permettre au Parlement de jouer un rôle accru dans la production d'études à caractère évaluatif.

Ce sont des organes strictement paritaires, dont les membres sont désignés dans chaque assemblée à la proportionnelle des groupes politiques . Ils sont saisis par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, par une commission permanente ou spéciale, ou à la demande d'un Président de groupe politique.

L'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui est chargé d'aider le Parlement à prendre des décisions dans des domaines pointus³, est assisté d'un conseil scientifique.

L'Office d'évaluation de la législation a pour mission d'examiner l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit et d'effectuer une simplification de la législation.

L'Office d'évaluation des politiques publiques doit informer le Parlement sur l'efficacité des politiques, c'est-à-dire sur la conformité de leurs effets à ceux qui étaient attendus ; il lui fournit aussi des études sur les moyens nécessaires –juridiques, administratifs, financiers- pour atteindre les objectifs d'une politique en projet.

Les travaux des Offices s'effectuent sans préjudice des compétences des commissions permanentes, ce qui complique leur tâche. Les missions de contrôle budgétaire, notamment, demeurent de la compétence exclusive des commissions des finances des deux assemblées.

b) En témoigne la mise en place, en février 1999, au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale, d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

Cette création illustre les nouveaux objectifs que le Parlement souhaite poursuivre dans le domaine budgétaire : contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins.

³ Cf. quelques rapports récents : « Clonage, thérapie cellulaire et utilisation thérapeutique des cellules embryonnaires »; « les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement ».

Jusque là, en effet, seul un contrôle administratif de la régularité formelle de la dépense était pratiqué (par la Cour des Comptes, et les inspections générales, des finances, notamment), mais aucun contrôle d'opportunité et d'évaluation des résultats n'était réalisé.

La mission d'évaluation et de contrôle doit procéder chaque semaine durant le premier semestre, à l'audition de responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits, et mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq thèmes choisis par ses membres et concernant les politiques publiques. Les auditions sont préparées en liaison étroite avec la Cour des Comptes par des missions de contrôle sur pièces et sur place. Les conclusions que la mission publie doivent être prises en compte dans le projet de loi de finances suivant, qui est discuté dès le mois d'octobre à l'Assemblée nationale.

Observons en conclusion qu'il est trop tôt pour porter un jugement sur l'efficacité de la nouvelle procédure. Il semble toutefois que la capacité de la MEC de peser sur la décision reste à renforcer. Quoi qu'il en soit, sa mise en place s'inscrit dans une perspective plus large de restauration de la fonction de contrôle budgétaire du Parlement, qui comprend également la réforme des conditions dans lesquelles est examiné et voté le budget de l'Etat⁴.

Il faut indiquer enfin que l'instauration d'une session parlementaire unique de cent vingt jours, en 1995, a élargi le cadre de l'activité parlementaire. Destinée, au plan technique, à aménager le rythme du travail parlementaire en augmentation constante et le contenu des débats, elle s'inscrit, au plan institutionnel, dans la logique d'un renforcement et d'une diversification des pouvoirs du Parlement, et de sa capacité de contrôle de l'action gouvernementale. Les assemblées cherchent ainsi à étendre leur contrôle à d'autres domaines de l'action publique – politique étrangère, notamment -, et à l'approfondir en matière de dépenses sociales.

◆ **Communication de M. Richard CAZENAVE relative au rôle de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire**

Le Parlement, dont les élus représentent la nation, vote les lois et contrôle le gouvernement. Dans l'accomplissement de cette double mission, il ne fonctionne pas selon la règle de l'unanimité : il y a une majorité, et une minorité qui s'expriment.

La démocratie suppose l'alternance : une équipe accède au pouvoir, l'exerce sous le contrôle de sa majorité et de l'opposition et est jugée par les électeurs au terme de son mandat. Elle est reconduite en cas de succès, et remplacée par l'opposition en cas d'échec.

Le rappel de ces principes simples permet d'effectuer une première approche des rôles respectifs de la majorité et de l'opposition dans le travail parlementaire : la principale mission de la majorité est de soutenir le Gouvernement ; le rôle de l'opposition est de constituer une alternative crédible (I).

⁴ Cf. réforme de l'ordonnance organique de 1959, dont la réflexion est en cours.

Mais le Parlement est aussi le lieu où la politique gouvernementale est exposée, débattue, parfois infléchie : c'est-à-dire qu'il est le lieu privilégié du dialogue entre majorité et opposition. C'est pourquoi, l'organisation des relations entre majorité et opposition conditionne l'efficacité du travail parlementaire, et contribue à renforcer les pouvoirs du Parlement (II).

I - LE ROLE DE LA MAJORITE EST DE SOUTENIR LE GOUVERNEMENT ; LA VOCATION DE L'OPPOSITION EST DE CONSTITUER UNE ALTERNATIVE CREDIBLE

A) Les groupes parlementaires, prolongement des partis dans les assemblées, constituent, à cet égard, des rouages essentiels.

a) Ils assurent l'encadrement des parlementaires

Les groupes contrôlent dans des proportions et selon un formalisme variable, les initiatives de leurs membres (interventions, dépôts de propositions, d'amendements et de questions), et supervisent les affectations dans les différentes commissions.

Les réunions plénières hebdomadaires des groupes politiques, qui se tiennent après la publication de l'ordre du jour, permettent à leurs membres de répartir entre eux le travail, d'arrêter les grandes orientations, de s'informer sur les textes en discussion et de définir la position à prendre sur chacun d'eux. Comme en réunion de commission, c'est en réunion de groupe que s'effectue l'essentiel du travail législatif, et que s'opère la conciliation entre le rôle actif reconnu aux députés, et la discipline de parti, indispensable au fonctionnement correct du parlementarisme majoritaire.

b) Ils leur fournissent une assistance technique

Les groupes politiques assurent l'information de leurs membres en mettant en place des groupes de travail spécialisés, souvent en liaison avec les groupes de travail et les experts des formations politiques, en organisant des rencontres, des auditions de représentants du monde syndical et associatif, par exemple.

Grâce aux cotisations des membres et aux subventions versées par les assemblées, les groupes recrutent des personnels qu'ils mettent à la disposition des parlementaires ; ces « assistants de groupe » jouent le rôle de conseillers techniques et aident à préparer le travail en commission ou en séance publique.

B) La majorité parlementaire, une force de soutien

Le soutien apporté au Gouvernement doit-il être inconditionnel ou au contraire critique ? La question se pose dans la mesure où les élus non seulement votent les lois, mais contrôlent l'Exécutif.

En France, depuis que s'est constitué un système de partis structurés au début des années soixante, l'appui inconditionnel apporté au Gouvernement –et par-delà– au Président de la

République, élu depuis 1962 au suffrage universel– est devenu le premier devoir et la première fonction de la majorité parlementaire.

Cette exigence, qui ne faisait pas partie de la tradition française, est plus ou moins facilement entrée dans les mœurs des partis majoritaires successifs.

Lorsque le parti socialiste, parti du Président Mitterrand, jusqu'alors dans l'opposition, a obtenu la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale en 1981, le Président de l'assemblée⁵, socialiste, a exposé sa conception du rôle du parti majoritaire :

« Le parti, c'est ce qui est essentiel. Le Président, le Gouvernement, la majorité de gauche, cela forme un bloc, le pouvoir. Pour que ce bloc ne s'endorme pas, ne se fossilise pas, il faut que le parti ait un rôle fondamental à jouer. D'abord un rôle de réflexion idéologique, ensuite le parti a pour rôle de veiller à ce que le programme soit appliqué, à être le gardien de ce programme ; par ailleurs, il doit empêcher que le pouvoir ne s'isole, et il doit exercer à travers son groupe parlementaire le contrôle de l'action gouvernementale. »

Le risque est que l'Exécutif se fasse déborder par sa majorité parlementaire, surtout si elle est animée par un parti dominant. C'est pourquoi la majorité doit être organisée et disciplinée.

Le soutien inconditionnel à l'action du Gouvernement et à la personne de ses membres est évidemment plus difficile à obtenir lorsque la majorité est composée d'une coalition de partis politiques ; on le constate à l'heure actuelle, avec la composition « plurielle » de la majorité (Parti Socialiste, Parti communiste, Parti Ecologiste « les Verts »). Les « voix discordantes » se font particulièrement entendre à l'approche des échéances électorales : chacun des partis composant la coalition est moins enclin au compromis et tend à réaffirmer des positions tranchées pour se rapprocher de son électorat ; dans le cadre du travail parlementaire, la discipline de vote est moins aisée à faire respecter.

B) La vocation de l'opposition : constituer une alternative crédible

Le rôle de l'opposition revêt en conséquence trois aspects : critique raisonnée du Gouvernement, proposition d'un programme alternatif, et présentation d'équipes nouvelles.

a) L'opposition joue le rôle de garde-fou, prévenant le gouvernement contre tout excès ; elle remplit en fait une mission d'intérêt général en encadrant les actions du Gouvernement. C'est pourquoi elle doit disposer des garanties nécessaires à la mise en œuvre de sa fonction régulatrice – protection de la personne de l'opposant ; financement des partis d'opposition selon les mêmes critères que ceux appliqués aux partis composant la majorité.

b) L'opposition a vocation à contenir et aiguillonner la majorité au pouvoir, mais aussi à la remplacer. Pour exercer pleinement son rôle, elle doit promouvoir un programme alternatif crédible, proposer le correctif approprié aux travers qu'elle dénonce. En effet, en l'absence de solution de substitution, les titulaires du pouvoir ne sont pas réellement responsables.

⁵ M. Louis MERMAZ

c) L'opposition gagne donc à se fédérer et s'organiser pour permettre l'émergence de nouveaux talents, constituer un vivier de personnalités capables de participer activement et de manière critique au travail parlementaire, et à terme, de remplacer l'équipe en place.

II - L'ORGANISATION DES RELATIONS ENTRE MAJORITE ET OPPOSITION CONDITIONNE L'EFFICACITE DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE ET CONTRIBUE A RENFORCER LES POUVOIRS DU PARLEMENT

A) Sans expression de l'opposition, le Parlement est réduit au rôle de chambre d'enregistrement.

C'est pourquoi le fonctionnement des assemblées doit assurer la participation effective de l'opposition.

a) En France, bien qu'il n'existe pas de statut de l'opposition, le dialogue entre majorité et minorité est garanti.

Le bicamérisme facilite la représentation de l'opposition : lorsque le Gouvernement et la majorité sont orientés à gauche, le Sénat, assemblée traditionnellement de centre droit, joue le rôle de chambre de l'opposition auprès de laquelle la minorité à l'Assemblée nationale trouve éventuellement un soutien.

Par ailleurs, dans chaque assemblée du Parlement français, des représentants de la minorité siègent dans les organes directeurs (Bureau, Conférence des Présidents), et participent aux bureaux des commissions permanentes et spécialisées...

Les députés d'opposition disposent de l'initiative des lois, comme du droit d'amendement. Le déroulement de la séance est organisée de manière à ce que l'opposition puisse s'exprimer ; le temps de parole entre les groupes est réparti en fonction de leur importance numérique.

b) Plusieurs réformes dans la lettre et la pratique institutionnelles françaises ont fourni à l'opposition des moyens d'expression supplémentaires.

La modification la plus importante résulte de la réforme constitutionnelle d'octobre 1974, qui donne à soixante députés ou soixante sénateurs la possibilité de déférer les lois, avant leur promulgation, au Conseil Constitutionnel ; une autre réforme est l'institution, en 1974 à l'Assemblée nationale, et en 1982 au Sénat, des questions au Gouvernement, qui s'est faite en marge de la Constitution, par un accord direct entre l'Exécutif et le Parlement.

A l'heure actuelle, au sein de la commission des finances, presque un tiers des rapporteurs spéciaux du projet de Budget pour 2001 (13 sur 44) sont membres de l'opposition. Ils ont en charge des rapports aussi importants que ceux concernant le budget de la Justice, ou celui de la Formation professionnelle.

Rappelons à cette occasion les pouvoirs des rapporteurs budgétaires : ils peuvent contrôler sur pièces et sur place l'emploi des crédits inscrits au budget qu'ils suivent, et disposent du concours de la Cour des Comptes. Ils peuvent par ailleurs demander des enquêtes.

Il avait même été envisagé il y a quelques années, de désigner un contre-rapporteur général du Budget ; cette procédure n'a pas fonctionné, faute en particulier de moyens matériels et humains (nécessité de mettre en place des équipes pour collecter et analyser les informations chiffrées).

B) L'effort pour renforcer l'institution parlementaire a enrichi les rôles de la majorité et de l'opposition.

a) Le souci de donner plus de place à la représentation nationale dans ses différentes composantes a conduit à favoriser l'initiative et le débat parlementaire.

La réforme constitutionnelle d'août 1995, qui a instauré un régime de session unique, a permis au Parlement de déterminer chaque mois l'ordre du jour d'une de ses séances, et d'y inscrire les propositions de lois, de débats... de ses membres. Cette faculté a profité à tous les groupes politiques, de la majorité et de l'opposition.

L'organisation, à partir de 1990, d'un débat d'orientation budgétaire, a eu pour but d'associer le Parlement à la préparation du budget en lui permettant de s'exprimer sur les grandes orientations. Ce débat a lieu au mois de mai, c'est-à-dire au moment où le Gouvernement commence à élaborer le projet de loi de finances qu'il présentera à l'automne suivant au Parlement. La discussion permet à l'ensemble des élus d'être informés des principales orientations envisagées par le Gouvernement, de faire connaître leurs préoccupations et, à ceux de la majorité en particulier, d'indiquer leurs choix et de faire des suggestions.

b) Le renforcement du contrôle, notamment en matière budgétaire, encourage les relations entre majorité et opposition :

A titre d'illustration, nous évoquerons deux exemples récents :

La réforme des procédures comptables et législatives, qui est actuellement à l'étude, a pour origine une proposition de loi organique déposée en juillet dernier par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale ; c'est sur ce texte que travaille une commission spéciale d'une soixantaine de députés issus de tous les groupes politiques ; la commission est présidée par le Président de l'Assemblée nationale ; l'une des deux vice-présidences est confiée à un membre de l'opposition.

La Mission d'évaluation et de contrôle, créée en février 1999 au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale, n'est pas constituée à la proportionnelle des groupes, mais place chacun d'eux sur un pied d'égalité. Elle est par ailleurs un organe temporaire dont la reconstitution est prévue au premier semestre de chaque année. La présidence est exercée conjointement par le Président de la commission des finances et par un membre de l'opposition ; les travaux sont animés et coordonnés par le Rapporteur général de la commission des finances.

* * *

On insistera en conclusion sur les devoirs attachés aux rôles respectifs de la majorité et de l'opposition, et brièvement évoqués au cours de cet exposé :

- en ce qui concerne la majorité, respecter l'opposition dont la tâche est de proposer des solutions alternatives et de défendre des opinions différentes ; favoriser sa participation à l'activité et aux décisions législatives, en lui donnant les moyens de s'opposer efficacement.

- du côté de l'opposition, reconnaître la légitimité de la majorité régulièrement élue, assumer sa fonction de manière responsable en prenant une part effective au processus institutionnel ; se préparer à son rôle de future majorité, en ayant conscience qu'elle représente un recours.

◆ **Communication de M. Joël BOURDIN lors du séminaire de Bissau : les relations entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire**

Sans renier l'héritage républicain et parlementaire, et la fidélité au principe de séparation des pouvoirs, l'aménagement des institutions établi en 1958 répond à l'objectif premier des fondateurs de la Vème République, qui est de restaurer l'Etat et de prévenir les débordements des assemblées qui avaient paralysé le fonctionnement des Républiques précédentes.

La Constitution élaborée en 1958 met en place un schéma institutionnel décrit par M. Debré, Garde des Sceaux du Général de Gaulle, comme « une collaboration entre les pouvoirs », avec « un Chef de l'Etat et un Parlement séparés, encadrant un gouvernement issu du premier et responsable devant le second ».

Il convient d'observer que cette organisation des pouvoirs n'affecte que l'Exécutif et le Législatif ; conformément à la tradition institutionnelle française, le Judiciaire demeure une « autorité », dont l'indépendance est à la fois garantie et limitée.

Les mécanismes destinés à assurer la stabilité du régime ont longtemps fonctionné au seul profit de l'Exécutif (I) ; aussi, la réhabilitation du Parlement, qui est en cours, l'émancipation de l'autorité judiciaire, qui s'amorce, se révèlent des correctifs nécessaires au déséquilibre des pouvoirs (II).

I – UNE COLLABORATION ENTRE LES POUVOIRS FAVORABLE A L'EXECUTIF

La restauration de l'Etat, voulue par les constituants de 1958, s'est traduite dans les institutions par le renforcement de l'Exécutif, l'affaiblissement du rôle du Parlement et par la réglementation juridique des rapports entre le Parlement et le gouvernement. Cet aménagement a rapidement créé un déséquilibre, au profit de l'Exécutif.

Le renforcement de l'Exécutif

1) Le Premier ministre est doté d'attributions importantes qui lui confèrent une prééminence réelle au sein du gouvernement : il dirige l'action du gouvernement (art. 21.1), dispose à titre principal du pouvoir réglementaire, et engage la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale (art. 49.1).

2) Mais le Président de la République est le détenteur initial du pouvoir exécutif, au même titre que le Parlement l'est du pouvoir législatif :

- il veille au respect de la Constitution et assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat (art.5) ;

- la direction de l'Etat lui est entièrement confiée en cas de crise (art. 16) ; la décision de dissoudre l'Assemblée nationale lui appartient (art.12) ; la possibilité d'un dialogue direct avec le peuple lui est ouverte par la voie du référendum (art.11).

- C'est de lui que procède le gouvernement : il nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions (art.8) ; il nomme les autres ministres sur proposition du Premier ministre ; la procédure d'investiture du Gouvernement par l'Assemblée nationale est supprimée (art.49.1).

En outre, l'indépendance du gouvernement est confortée par l'incompatibilité des fonctions ministérielles avec le mandat parlementaire, ce qui contribue à réduire l'influence du Parlement.

L'autorité du Chef de l'Etat est renforcée par la réforme constitutionnelle de 1962 qui instaure le suffrage universel direct pour son élection, et lui confère de ce fait, une légitimité démocratique équivalente à celle des membres de l'Assemblée nationale.

L'affaiblissement du rôle du Parlement

Il concerne à la fois l'organisation de l'institution, et ses fonctions.

a) En matière d'organisation, l'effacement est inscrit dans l'encadrement du régime des sessions et la limitation du nombre des commissions.

■ La constitution de 1958 avait initialement limité la durée des sessions en prévoyant deux sessions ordinaires par an, le Parlement pouvant toutefois être convoqué en session extraordinaire.

■ Le souci de permettre une surveillance constante et étroite du gouvernement avait conduit les régimes précédents à prévoir un nombre élevé de commissions parlementaires. Sous la Vème République, leur nombre est limité à six pour chaque assemblée, avec comme conséquence une pléthore d'effectifs pour certaines d'entre elles, et pour toutes, une déspecialisation de ces effectifs.

b) Le déclin du rôle du Parlement tient également à l'encadrement de ses fonctions

■ S'agissant de la fonction législative, la délimitation du domaine de la loi prive le Parlement du monopole normatif

Jusqu'en 1958, la loi se définit comme l'acte voté par le Parlement, et apparaît, à ce titre, comme l'«expression de la volonté générale». La conséquence est qu'il n'y a pas d'autorité supérieure à celle de la loi, et que son domaine est illimité. Le pouvoir réglementaire est un pouvoir dérivé, dont la vocation est d'«assurer l'exécution des lois».

La Constitution de 1958 délimite a priori le domaine de la loi et reconnaît l'existence d'un domaine réglementaire autonome. La loi devient une catégorie d'acte juridique, soumise au contrôle du Conseil Constitutionnel, institution nouvelle chargée de veiller à la conformité des lois à la Constitution.

Une telle répartition, qui limite la puissance du Parlement, est au surplus protégée. Deux techniques permettent au gouvernement de prévenir tout empiètement du Législateur dans le domaine réglementaire : l'irrecevabilité⁶, qui est opposable a priori, et la délégalisation⁷ par laquelle le gouvernement intervient a posteriori.

■ La seconde fonction, le contrôle de l'action gouvernementale, est bridée.

Ce contrôle s'effectue par deux grands types de procédés –les questions et commissions d'enquête, d'une part ; la censure, d'autre part-. Evoquons le pouvoir de censure ; nous parlerons plus loin du procédé des questions et commissions d'enquête.

La mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement s'effectue uniquement devant l'assemblée élue au suffrage direct, l'Assemblée nationale, à l'initiative du Premier ministre, ou des députés.

1) Le Premier ministre engage la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur un texte⁸. Dans le premier cas, l'assemblée approuve le programme par un vote de confiance à la majorité absolue des suffrages exprimés ; dans le second cas, le texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure est votée.

2) Les députés mettent en cause la responsabilité du gouvernement en adoptant une motion de censure⁹. La principale innovation réside dans le mode d'adoption de la motion. Seuls sont recensés les votes qui la soutiennent ; c'est-à-dire que seuls les députés favorables à la censure participent au scrutin, qui a lieu à la tribune. La motion est adoptée à la majorité des membres composant l'Assemblée. Les députés qui ne participent pas au vote sont donc censés appuyer le Gouvernement.

c) La rationalisation des mécanismes parlementaires

⁶ Cf. art.41 de la Constitution

⁷ Cf. art.37.2 de la Constitution : le gouvernement peut modifier par décret des textes législatifs adoptés dans des matières réglementaires.

⁸ (cf. Constitution art. 49.1 et 49.3)

⁹ (cf. Constitution art. 49.2)

Pour les Constituants de 1958, l'action politique se traduisant avant tout par l'édiction de normes, le gouvernement dispose de prérogatives lui assurant la direction effective du travail législatif et lui permettant d'encadrer une majorité faible, divisée ou encore indisciplinée. On évoquera les principales :

- la priorité pour la fixation de l'ordre du jour (art.48.1) : de fait, si l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement (cf. art. 39.1), le nombre des lois d'origine gouvernementale l'emporte de beaucoup sur celui des lois d'origine parlementaire ;

- la maîtrise du bicamérisme : les projets de lois sont déposés au choix du gouvernement dans l'une ou l'autre assemblée (art. 39.2); et c'est le texte présenté par le gouvernement qui est discuté en séance publique par la première assemblée saisie (cf. art. 42).

- La détermination du rythme des débats : le gouvernement peut déclarer l'urgence sur un texte, ce qui en limite le nombre des lectures (art. 45.2), interrompre la navette entre les deux assemblées pour donner le dernier mot à l'Assemblée nationale (art.45.4), ou encore utiliser la procédure du vote bloqué (art.44.3).

Le gouvernement contrôle en outre l'exercice du droit d'amendement et encadre la procédure budgétaire. Des restrictions financières sont apportées à l'initiative législative (art.40).

d) Le déséquilibre des relations entre l'Exécutif et le Législatif

L'efficacité des mécanismes s'est toutefois avérée excessive après la formation d'un système de partis structurés, et d'une majorité de soutien au Chef de l'Etat et à son gouvernement. La pratique institutionnelle qui s'est instaurée dès les premières années du régime a conduit à une instrumentalisation du Parlement, les prérogatives de l'Exécutif se superposant à la discipline politique de la majorité.

La collusion entre une majorité parlementaire et un Exécutif fort a confiné les députés dans un rôle passif, parfois poussé à l'absurde. De plus, les techniques du parlementarisme rationalisé ont servi à plusieurs reprises à exclure l'opposition du débat parlementaire.

Ses excès ont suscité des tentatives pour réhabiliter le Parlement. Se dessinait parallèlement un mouvement d'émancipation du Judiciaire.

II – LA REHABILITATION DU PARLEMENT ET L'EMANCIPATION DE L'AUTORITE JUDICIAIRE

A) La réhabilitation du Parlement

Sous la Vème République, l'ambition de rénover le travail parlementaire, de légiférer mieux, de développer et de diversifier les méthodes de contrôle a toujours été d'une actualité quasi-permanente. C'est certainement en matière de contrôle que les avancées ont été les plus rapides, la restriction du droit de censure incitant les assemblées à rechercher de nouvelles formes d'action.

Par ailleurs, le souci de « décriper » la vie politique, affiché par le Président Giscard d'Estaing dès 1974 a favorisé l'expression de la représentation nationale.

a) Les nouvelles formes du contrôle parlementaire

1) Des pouvoirs d'information en développement

■ Les questions ont connu une grande évolution ; indiquons, à titre d'illustration:

- qu'une procédure de *questions au Gouvernement* a été instaurée en 1974 à l'Assemblée Nationale, puis au Sénat, par un accord direct avec l'Exécutif ; et les séances en sont télévisées.

- que depuis 1978 et surtout 1981 la discussion de la loi de finances comprend une phase de *questions des députés au ministre dont le budget est examiné*. La procédure est analogue à celle des questions au Gouvernement.

■ Le rôle d'information des commissions permanentes s'est élargi¹⁰. Depuis 1996, en particulier, elles bénéficient, à leur demande et pour une durée n'excédant pas six mois, des prérogatives des commissions d'enquête.

Au sein de la commission des finances, les rapporteurs budgétaires peuvent suivre et contrôler de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits aux budgets des différents ministères¹¹, et disposent du concours de la Cour des Comptes.

■ Ajoutons que la disproportion des moyens d'information mis à la disposition respectivement du Gouvernement et du Parlement a poussé les assemblées à développer les effectifs d'aide et d'assistance aux parlementaires et à moderniser leurs méthodes et leurs instruments de travail, en se dotant en particulier d'instruments d'évaluation qui leur soient propres¹².

2) Un accroissement des pouvoirs d'investigation

Le droit d'enquête, qui avait suscité de nombreux abus sous les Républiques précédentes, a été strictement encadré dans la Constitution de 1958, tandis que le phénomène majoritaire le privait par la suite d'une grande part de son intérêt.

¹⁰ Outre leurs attributions d'ordre purement législatif, les commissions permanentes assurent l'information de l'assemblée en procédant à des auditions dans le cadre ou en dehors de la procédure législative ; elles peuvent aussi constituer des groupes de travail sur des sujets particuliers.

¹¹ Cf. ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

¹² En 1996, deux lois d'origine parlementaire ont créé les Offices parlementaires d'évaluation de la législation et des politiques publiques, qui viennent s'ajouter à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, créé en 1983.

Deux réformes intervenues en 1977 et 1991, ont donné aux *commissions d'enquête* des moyens nouveaux – notamment un droit de citation directe pour les auditions, qui est assorti de sanctions pénales - et amélioré leur fonctionnement en levant le secret des auditions.

Il faut toutefois souligner que le respect du principe de séparation des pouvoirs interdit qu'une commission d'enquête soit créée sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires, et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours ; de même, sa mission cesse dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits qui ont motivé sa création.

La délimitation précise des domaines respectifs de l'enquête parlementaire et des investigations judiciaires peut s'avérer délicate dans certains cas, mais elle peut donner lieu à une coopération : lorsque la commission d'enquête, en procédant à ses investigations, découvre des faits délictueux, elle peut transmettre les informations recueillies au ministère de la justice, aux fins d'ouverture d'une enquête.

Les missions d'information ont une vocation voisine de celle des commissions d'enquête, les parlementaires utilisant d'ailleurs l'une ou l'autre formule, en fonction du sujet et de l'opportunité politique. Elles présentent toutefois l'avantage d'une plus grande facilité de création et d'un moindre formalisme dans les règles de fonctionnement.

b) L'élargissement du cadre de l'activité parlementaire en 1995 a favorisé la réorganisation du travail au sein des assemblées.

L'instauration d'une session unique de 120 jours était destinée, au plan technique, à aménager le rythme du travail parlementaire en augmentation constante et le contenu des débats ; elle s'inscrit, au plan institutionnel, dans la logique d'une diversification des pouvoirs du Parlement, et de sa capacité de contrôle de l'action gouvernementale, avec en particulier, la possibilité pour les assemblées, de déterminer chaque mois l'ordre du jour de plusieurs séances.

Ce mouvement est appelé à se poursuivre, puisqu'une réforme de la procédure budgétaire est actuellement à l'étude ; son objectif, qui est d'améliorer la gestion publique en rendant plus lisibles les missions de chaque ministère, coïncide avec l'ambition de rendre plus efficace le contrôle du Parlement sur les gestionnaires.

B) L'autorité judiciaire : d'une indépendance protégée vers une émancipation réelle

Si l'indépendance du judiciaire, gardien des libertés individuelles, a toujours été une exigence de la tradition républicaine, la primauté du politique, dont la légitimité s'appuie sur l'élection, ainsi que la méfiance à l'égard des juges, ont longtemps marqué l'organisation française ; en outre, le principe de séparation des pouvoirs a justifié la mise en place d'un régime spécial de responsabilité pénale pour le Chef de l'Etat et les membres du gouvernement, et de protection des parlementaires (les immunités).

Les dispositions de la Constitution de 1958 reflètent bien ce double aspect : le judiciaire n'est pas assimilé à un pouvoir, mais à une « autorité » dont l'indépendance par rapport à l'Exécutif et au Législatif est à la fois garantie et limitée.

a) Une indépendance protégée mais limitée

■ L'immixtion de l'Exécutif dans le Judiciaire est institutionnalisée :

- C'est le Président de la République qui est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ;

- le Président de la République préside le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM), instance qui l'assiste pour les questions d'avancement et de discipline ; jusqu'en 1993, il en désignait également les membres et avait ainsi un droit de regard sur les nominations des magistrats soumises à l'aval du CSM;

- les magistrats du siège (les juges) sont inamovibles, mais leur carrière dépend de l'Exécutif ; par ailleurs, la règle de l'inamovibilité ne s'applique pas aux magistrats de parquet (qui représentent l'Etat devant les juridictions) ;

■ Le Législateur est toutefois compétent dans deux domaines : la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats, qui est fixé par une loi organique et requiert donc en outre l'intervention du Conseil constitutionnel.

■ En définitive, la principale garantie à l'indépendance de l'autorité judiciaire est que cette indépendance constitue, selon le Conseil constitutionnel, un principe à valeur constitutionnelle ; ni le Parlement ni le gouvernement ne peuvent empiéter sur les fonctions dévolues aux juridictions en censurant leurs décisions, en leur adressant des injonctions ou en se substituant à elles dans le jugement de litiges relevant de leur compétence¹³.

La demande exprimée par l'opinion publique, et relayée par les médias, d'une moralisation de la vie politique, l'action de plusieurs magistrats qui ont mis en cause des élus, des membres et anciens membres du gouvernement, ont conduit l'Exécutif à réduire son emprise sur le judiciaire. Toutefois, une réforme complète de la Justice n'a pu être menée à bien.

b) vers une émancipation réelle

1) Une réforme constitutionnelle visant à conférer au Conseil Supérieur de la Magistrature une réelle indépendance, a été adoptée en 1993¹⁴. Le Conseil demeure présidé par le Président de la République, mais sa structure et sa composition sont notablement modifiés.

¹³ Conformément aux décisions conjuguées du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, cette règle s'applique aux juridictions administratives ; en effet, bien que le texte constitutionnel ne fasse aucune mention de juridictions spécialisées dans le contentieux administratif, la fonction juridictionnelle est exercée en France par deux ordres de juridictions –judiciaire et administrative-.

¹⁴ Cf. loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993

Le texte retire au Chef de l'Etat le droit de nommer tous les membres du Conseil et accroît la représentation des magistrats. Par ailleurs, le Conseil acquiert des pouvoirs importants dans la nomination des magistrats du siège.

Cependant, la nomination des magistrats du parquet continue dans une large mesure à lui échapper : les procureurs généraux sont nommés en conseil des ministres ; les nominations des procureurs sont soumises à l'avis simple du Conseil qui ne s'impose pas au gouvernement ; observons toutefois que depuis 1997, le ministre de la justice a toujours suivi les avis du CSM.

2) Une Cour de Justice de la République (CJR) a été instituée en 1993 pour mettre fin à l'irresponsabilité pénale de fait des ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

Précisons qu'auparavant les ministres relevaient de la Haute Cour de Justice, chargée de juger le Président de la République en cas de haute trahison.

La Cour de Justice de la République comprend trois magistrats professionnels issus de la Cour de Cassation, auxquels s'ajoutent douze parlementaires élus par les assemblées (à raison de six dans chacune).

La Cour de Justice de la République constitue une juridiction d'exception, mais contrairement à la Haute Cour, devant laquelle les ministres étaient mis en accusation par le Parlement, elle peut être saisie par tout particulier qui s'estime lésé par un crime ou un délit commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Les plaintes sont examinées par une commission des requêtes qui fonctionne comme une instance de filtrage.

La Cour de Justice de la République s'est réunie en mars 1999 pour juger trois anciens membres du gouvernement¹⁵ et a condamné l'un d'eux pour délit non intentionnel commis dans l'exercice de ses fonctions.

3) Une réforme plus complète de la Justice, qui permettait notamment d'accroître l'indépendance des magistrats du parquet, n'a pas abouti.

Les mesures contenues dans les projets de lois constitutionnelles présentés à partir de juin 1998 par le gouvernement visaient d'une part, à renforcer les garanties relatives aux nominations des magistrats, l'ensemble de ces nomination devant obtenir l'avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature ; d'autre part à clarifier les relations entre les parquets et le garde des sceaux en supprimant toute possibilité pour le garde des sceaux, de donner des instructions aux procureurs dans les affaires individuelles. En contrepartie, le garde des sceaux se voyait reconnaître un droit d'action propre , lui permettant de mettre en mouvement l'action publique ; par ailleurs, son rôle dans la définition des orientations de la politique pénale était confirmé.

Le mouvement en faveur d'une réhabilitation du Parlement devrait se poursuivre, avec comme objectif, on l'a vu, un plus grand contrôle de l'action publique.

¹⁵ Dans le cadre du procès dit « du sang contaminé ».

Le moment semble venu de reconnaître à l'autorité judiciaire la place qui lui revient dans le système institutionnel de la République, non plus dans la dépendance politique ou l'indépendance totale, mais dans un système d'interdépendance avec les autres pouvoirs qui constitue la meilleure garantie contre l'arbitraire et en réalise la limitation.

C'est à ces deux conditions que le rééquilibrage des pouvoirs s'effectuera au profit des citoyens.

◆ **Rapport présenté par Mme Odette TRUPIN relatif au renforcement de la coopération entre les parlements des pays francophones d'Europe dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne**

L'Union européenne va connaître dans les années à venir l'un des bouleversements les plus marquants de son histoire, avec l'intégration d'une douzaine de nouveaux pays membres, dont la plupart des PECO (Pays d'Europe centrale et orientale).

Cet élargissement, qui concrétisera une réconciliation au sein du continent européen qui paraissait encore inimaginable il y a quelques années, constitue une chance historique, mais aussi un formidable défi.

Si les négociations relatives à la future adhésion des pays candidats relèvent en premier lieu des pouvoirs exécutifs, les Parlements y sont aussi très étroitement associés, car les réformes à mener à bien nécessitent un très important travail législatif. Par ailleurs les Parlements, lieux de la représentation populaire, ont un rôle déterminant à jouer pour assurer le consensus national sur les objectifs de l'intégration.

Ces nouvelles missions qui incombent aux Parlements des pays candidats doivent nous inciter à mener une réflexion sur la coopération que nous pouvons leur proposer. Nombre d'actions fructueuses sont certes déjà menées dans ce domaine, mais il convient de les renforcer et d'explorer de nouvelles pistes.

S'agissant par ailleurs, pour la plupart d'entre eux, de Parlements qui sont membres de l'APF, l'occasion nous est ainsi donnée de mettre en œuvre concrètement la solidarité dans l'espace francophone, et de déployer toute notre vigilance pour assurer à la langue française la place qui doit lui revenir dans la future Europe élargie.

I – La perspective de l'élargissement et ses conséquences pour la Francophonie dans l'Union européenne

1/ Les enjeux de l'élargissement

Au cours de ces dernières années, l'Europe a connu des événements de portée considérable. L'effondrement de l'Union soviétique et, par conséquent, la fin de la guerre froide ont modifié sensiblement l'ancien ordre géopolitique et mis fin aux vieux modèles d'équilibre international.

C'est dans ce contexte nouveau que le processus actuel d'élargissement de l'Union européenne à treize pays candidats apparaît comme l'une des plus vastes et ambitieuses opérations d'intégration politique, économique et sociale jamais entreprises. Il conduit l'ensemble des partenaires concernés à relever un défi sans commune mesure avec ceux des élargissements antérieurs.

Il s'en distingue en effet non seulement par le nombre des pays candidats, l'importance des populations concernées (une centaine de millions de citoyens au total) et l'écart en matière de développement économique par rapport à la moyenne communautaire, mais surtout par sa portée historique, politique et morale. Plus qu'un simple élargissement, ce processus se propose d'accomplir le rêve de tout européen, qui paraissait encore inaccessible il y a quelques années – la réunification du continent- et de réaliser le premier objectif de la construction européenne, consistant à promouvoir la paix et la stabilité en Europe afin de la préparer à devenir un acteur mondial de premier plan au service de valeurs communes.

En adhérant à l'Union européenne, l'Europe centrale et orientale va s'arrimer définitivement aux principes de la démocratie et de l'économie de marché dans un continent réconcilié, et elle accomplira cette métamorphose en seulement un peu plus d'une décennie après la chute du mur de Berlin et la fin de la division de l'Europe entre deux blocs résolument antagonistes.

La nécessité de satisfaire aux critères d'adhésion énoncés par le Conseil européen de Copenhague en 1993 représente assurément une lourde contrainte, mais les pays candidats sont conscients que la reprise de l'acquis communautaire leur offre la chance de profiter de l'expérience acquise au cours de quatre décennies de fonctionnement de l'Union et qu'elle leur fait gagner un temps considérable pour se réformer et accéder au plus grand marché libre du monde.

Quant aux pays déjà membres, l'élargissement constitue également pour eux une chance. L'extension de l'Union, au moins dans une première étape, à plus de cent millions de nouveaux citoyens, favorisera les échanges, l'activité économique et donnera un nouvel élan au développement et à l'intégration de l'économie européenne dans son ensemble. L'adhésion de nouveaux Etats membres augmentera le poids et l'influence de l'Union sur la scène internationale dans tous les domaines, y compris sur le plan stratégique.

2/ L'état d'avancement des négociations

Le dernier grand rendez-vous des négociateurs européens, qui s'est tenu les 29 et 30 mars derniers à Bruxelles avec les représentants de chacun des pays candidats, a permis d'enregistrer des progrès substantiels, quoique inégaux selon les pays.

L'acquis communautaire, c'est-à-dire l'ensemble des législations que les pays candidats doivent reprendre pour s'adapter aux règles de fonctionnement de l'Union, a été divisé en 31 chapitres. Les plus avancés en ont clos 18 : il s'agit de la Hongrie, de la Slovénie, de l'Estonie et de Chypre. Le deuxième groupe comprend la Pologne, la République tchèque, Malte et la Lituanie.

Pour l'ensemble de ces pays, une adhésion pourrait être envisagée à partir de 2004. L'échéance devrait être plus tardive pour la Roumanie et la Bulgarie avec lesquelles les négociations rencontrent davantage de difficultés.

D'une manière générale, le processus de négociation s'est concentré jusqu'à présent sur une discussion technique indispensable autour de la reprise de l'acquis communautaire. Alors que le Conseil européen de Nice a récemment permis de trouver un accord institutionnel préalable à l'élargissement, il convient désormais de renforcer avec les pays candidats un dialogue politique de fond, afin d'élaborer une vision partagée de la future Union européenne élargie et de consolider le compromis européen sur l'unité du continent dans sa diversité.

Il faut pour cela que le processus sorte du cercle étroit des gouvernements et des experts et aille à la rencontre des opinions publiques afin d'y puiser la légitimité démocratique indispensable à sa réussite.

Les Parlements ont à cet égard un rôle essentiel à jouer pour associer pleinement les citoyens au développement d'un projet de cette envergure et mieux prendre en compte leurs interrogations face aux risques, mais aussi aux avantages de l'élargissement. Or il y a désormais urgence, car l'impatience grandit face à la longueur du processus de négociation et à l'ampleur des sacrifices consentis : un récent sondage montrait que les tchèques ne sont plus que 49 % à souhaiter l'adhésion.

3/ Les conséquences de l'élargissement sur la Francophonie en Europe

L'élargissement constitue une perspective très favorable pour la Francophonie au sein de l'Union européenne, puisque 10 % des 55 millions d'apprenants de français hors de France résident dans les Pays d'Europe centrale et orientale.

Parmi les pays candidats, la Roumanie se distingue par sa solide tradition francophone, qui fait partie intégrante de son patrimoine culturel, comme en témoigne sa participation très active aux instances de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). La proportion de francophones dans ce pays atteint le taux exceptionnel de 21 % de la population.

L'arrivée à terme dans l'Union de la Bulgarie, où un quart des lycéens apprennent le français, est également de bon augure à cet égard.

S'agissant des autres pays candidats, dans lesquels le français tient une place plus modeste, on constate que la perspective de leur adhésion à l'Union européenne a puissamment stimulé leur intérêt pour la Francophonie.

Ce phénomène s'explique en premier lieu par le statut de langue de travail que détient notre langue au sein des institutions européennes et du rôle moteur joué par la France dans la construction de l'Europe. Il procède également, à l'issue de plusieurs décennies d'une histoire plus subie que choisie, d'une aspiration à s'ouvrir sur le monde et sur les valeurs véhiculées par la Francophonie, telles que la démocratie, le pluralisme et les Droits de l'homme. Il reflète enfin un soutien déterminé

aux principes de diversité culturelle et de multilinguisme, seuls moyens pour des nations petites ou moyennes, de sauvegarder leur identité face au processus en cours de mondialisation.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que la majorité des pays candidats à l'Union, y compris les moins traditionnellement francophones, ont obtenu à leur demande un statut d'observateur au sein de l'OIF (depuis 1993 pour la Bulgarie et la Roumanie, 1997 pour la Pologne, et 1999 pour la Lituanie, la Slovénie et la République tchèque). Ils ont également, pour la plupart, mené dans la période récente des réformes de leurs systèmes éducatifs visant à diversifier leur offre en matière d'apprentissage de langues étrangères, ce qui a particulièrement profité au français. Ainsi, en République tchèque par exemple, le nombre de lycéens qui apprennent le français a triplé depuis 1990. De même il convient de souligner le succès des nouvelles filières bilingues hongrois-français qui se sont ouvertes en Hongrie, dans l'enseignement secondaire et supérieur.

Ces dispositions favorables des pays candidats se heurtent toutefois à des difficultés, qui tiennent essentiellement à l'évolution préoccupante de la place du français dans les institutions européennes.

D'ores et déjà, en ce qui concerne les négociations relatives à l'élargissement, domaine clé pour l'avenir du plurilinguisme en Europe, on observe un recours massif à l'anglais.

Les documents de négociation n'existent qu'en anglais et ne sont traduits qu'à l'occasion des conférences ministérielles.

De leur côté, les représentants des pays candidats s'expriment en quasi totalité en anglais. A l'écrit, le français n'est utilisé de manière significative que par les représentations roumaine (environ un tiers de ses documents écrits sont en français) et bulgare (environ un quart), ce qui place toutefois notre langue en seconde position, loin devant l'allemand (utilisé, dans moins de 10 % de leurs documents écrits, par les représentants slovaques, tchèques et hongrois). La situation est un peu meilleure pour l'oral : les représentants roumains prononcent environ 70 % de leurs communications en français, les bulgares 40 %, les hongrois, les polonais et les tchèques, entre 10 et 20 %.

La faible utilisation du français parmi les pays candidats, y compris les plus francophones d'entre eux, s'explique aussi par le fait qu'à travers les programmes qui leur sont destinés, ils perçoivent l'Europe comme anglophone. Concernant notamment le programme PHARE, la Roumanie déplore les difficultés qu'elle éprouve à obtenir les documents émanant de la commission en français. La Bulgarie, qui avait prévu de conduire les discussions relatives à ce programme en français, a dû y renoncer.

Cette situation a également des conséquences économiques, puisque le fait que les appels d'offres liés à ce programme soient rédigés en anglais et que les entretiens se déroulent, à de rares exceptions près, dans cette langue, défavorise incontestablement les petites entreprises non anglophones.

II – Un champ très vaste, et encore insuffisamment exploré, pour la coopération parlementaire

1/ Les objectifs de la coopération parlementaire

a) Les besoins ressentis par les Parlements des pays candidats

L'intégration de l'« acquis communautaire » dans le droit interne des pays candidats a entraîné pour leurs Parlements un accroissement considérable du travail législatif. Ce travail est encore loin d'être terminé puisque les plus avancés des pays candidats n'ont clos à ce jour qu'un peu plus de la moitié des 31 « chapitres » qui constituent l'ensemble de l'acquis.

Ce travail législatif concerne principalement la réforme de l'économie et des institutions financières, du système douanier, de la police et de la justice, de l'administration tant centrale que locale, ainsi que la mise en place d'une réglementation de l'environnement.

Pour y faire face, les Parlements concernés se sont dotés de nouvelles structures (offices spécialisés, commissions ad hoc ou permanentes) et ont dû renforcer leurs services administratifs d'une manière significative.

La nécessité d'aider et de conseiller ces assemblées parlementaires dans l'accomplissement de leurs nouvelles missions implique un renforcement substantiel de notre coopération parlementaire.

b) La « promotion » du droit francophone

Si le droit apparaît, sous ses différentes formes, comme universel, il varie dans l'espace et le temps comme le font les représentations que les individus s'en forment et qui lui impriment sa marque distinctive.

Ainsi, le droit apparaît comme une composante de la culture d'un pays ou d'un groupe de pays. Selon l'expression d'un anthropologue français, il « fait partie d'une manière distinctive d'imaginer le réel ». Partie intégrante d'une culture donnée, il en reflète et diffuse à la fois les valeurs, les normes et les modèles de comportement.

Ressemblances et différences sont dues aux traditions locales, aux systèmes sociaux et politiques et à leur inscription dans l'histoire. Mais la langue qui les exprime et les structure joue aussi à cet égard un rôle décisif. Et l'appropriation par les individus au cours de l'enfance et de l'adolescence d'une manière de penser et de dire le droit, la loi et la justice – ce que l'on appelle la socialisation juridique ou conscience du droit – passe par l'image du monde dont le langage maternel est porteur.

C'est ainsi que, comparé à d'autres cultures juridiques, le droit francophone, et notamment français, présente des caractéristiques fortes.

Par exemple dans le domaine civil et pénal, le système français présente la particularité de faire un recours systématique à la loi pour résoudre les problèmes et les conflits survenant dans la vie de la société et le monde du travail. De même, sur le plan du droit public et constitutionnel, la France a hérité de son histoire un Etat assez fortement centralisé, et un régime semi-présidentiel original.

Le droit français, qui a inspiré nombre de pays francophones, n'est évidemment ni meilleur ni pire qu'un autre. Fruit d'une expérience singulière, il peut toutefois constituer, aux côtés d'autres cultures juridiques, une source d'inspiration pour les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

Cet élément nous semble devoir être davantage pris en compte dans les actions de coopération parlementaire, qui constituent des instruments privilégiés pour promouvoir notre culture juridique francophone dans la future Europe élargie.

2/ Une coopération qui doit être renforcée

a) Les actions menées dans le cadre de l'APF

La coopération mise en place par l'APF au profit des Parlements des PECO concerne l'organisation de séminaires parlementaires, le Programme PARDOC et le Programme d'actions de coopération de la Région Europe.

L'APF a organisé deux séminaires parlementaires dans les PECO. Le premier, à Bucarest en novembre 1995, portait sur « le pouvoir de contrôle du Parlement ». Le second s'est tenu à Sofia en janvier 1998 et était consacré au « consensus parlementaire ».

Ces séminaires sont des occasions d'échanges fructueux et de partages d'expériences. Ils rencontrent un grand succès. Il nous paraît souhaitable qu'une nouvelle session puisse être organisée prochainement en Europe de l'Est, sur un thème qui pourrait concerner l'organisation du travail législatif.

Par ailleurs, le programme PARDOC, dont la gestion est confiée à l'APF, a été créé par le Sommet francophone de Chaillot en 1991, pour une durée de dix ans. Il se propose de favoriser la collecte, le traitement, la diffusion et la mise à disposition de la documentation dans les Parlements.

Parmi les pays candidats à l'Union, seul le Parlement roumain (Assemblée nationale et Sénat) bénéficie de ce programme, depuis 1998. A ce titre, il a reçu plusieurs dotations d'ouvrages et des abonnements à des périodiques. Des formations ont également été proposées aux personnels des services concernés.

Il nous semble que la reconduction cette année de ce programme, qui a largement fait ses preuves, devrait être l'occasion de lui assigner de nouvelles orientations dans le sens d'une meilleure prise en compte des besoins des Parlements des PECO (le PARDOC a en effet été conçu à l'origine pour les Parlements africains). L'acquisition d'un fonds documentaire francophone de base par les assemblées parlementaires des pays candidats à l'Union, dans les domaines juridique et politique notamment, paraîtrait très souhaitable. Par ailleurs, un effort particulier pourrait être porté sur les nouvelles technologies de l'information (dotations de CD-Roms, création de sites Internet en français par exemple).

Enfin, le programme d'actions de coopération de la Région Europe de l'APF finance des stages destinés à des parlementaires et des fonctionnaires des Parlements des PECO. Ils sont organisés au sein des Parlements belge, français et luxembourgeois. Ces stages, qui ne concernent à chaque fois qu'un faible nombre de participants, permettent de répondre au mieux aux besoins exprimés. En ce sens, ils constituent des actions concrètes et profitables, qui doivent être poursuivies et faire l'objet d'évaluations systématiques.

b) La coopération bilatérale

Les pays candidats à l'adhésion doivent constituer une zone prioritaire pour notre coopération parlementaire bilatérale.

Le Parlement français y développe déjà depuis plusieurs années nombre d'actions très variées : séminaires sur place ou en France, stages pour des parlementaires et des fonctionnaires, formations plus longues en partenariat avec d'autres institutions (notamment l'Institut international d'administration publique), envois d'ouvrages et de documents.

Les échanges entre groupes ou associations parlementaires d'amitié peuvent également être intensifiés et déboucher sur des actions plus concrètes, comme par exemple la mise en place de jumelages entre collectivités locales, ou l'appui à des associations culturelles, etc.

Par ailleurs, face à une commission de Bruxelles souvent considérée, y compris dans les PECO, comme lointaine, technocratique et bureaucratique, les Parlements pourraient jouer un rôle utile de sensibilisation afin de renforcer l'adhésion des populations aux enjeux de l'élargissement, en donnant de l'Europe et de ses institutions une image plus humaine et plus attrayante.

Il conviendrait ainsi que la coopération parlementaire ne néglige pas le domaine de la communication, où l'on pourrait envisager plusieurs types d'actions : organisation d'expositions sur l'Europe et la Francophonie, de colloques ou de rencontres sur ces thèmes, notamment à l'attention des jeunes, aide à la création de sites sur l'Internet, publication de périodiques destinés au grand public, etc.

c) Les perspectives offertes par le programme communautaire PHARE

Créé en 1990 par la Commission européenne, PHARE est un programme communautaire dont le but initial était d'apporter une aide financière et technique favorisant l'émergence d'une économie de marché dans les PECO. Devenu depuis 1998 l'instrument essentiel du soutien à l'adhésion des pays candidats à l'Union, ses principaux objectifs ont été redéfinis pour la période 2000-2006 selon deux grandes orientations : l'aide à l'investissement, qui représente 70 % de l'enveloppe financière globale, et le renforcement des capacités institutionnelles, couvrant les 30 % restant des crédits (soit environ 500 millions d'euros par an).

De nombreux partenariats ont déjà été conclus dans le cadre de ce deuxième volet institutionnel, qui intéressent principalement les secteurs de l'administration centrale et territoriale, la justice, la police et l'environnement.

Curieusement, la coopération parlementaire, qui pourrait trouver dans ce programme un cadre favorable pour se développer, est encore peu représentée. Toutefois, un projet très prometteur, qu'il nous paraît intéressant de présenter, se met actuellement en place au bénéfice du Parlement polonais :

Le Parlement français (Assemblée nationale et Sénat) s'est engagé au sein d'un consortium avec le Sénat espagnol dans un partenariat pour répondre à un appel d'offres relatif à un programme PHARE de jumelage avec la Pologne, visant à aider ce pays à accélérer l'intégration de l'acquis communautaire dans son droit national.

Ce programme de renforcement institutionnel a été lancé après que la Commission européenne eut estimé que les retards constatés en Pologne pour intégrer cet acquis tenaient pour une large part à des problèmes de procédure parlementaire.

La convention de jumelage, signée en mars dernier, bénéficiera principalement à la Diète ainsi que, dans une moindre mesure, au Sénat polonais, aux ministères concernés et à l'organisme chargé dans ce pays de l'intégration européenne.

Son objectif principal vise à perfectionner les procédures parlementaires d'intégration du droit communautaire, mais une attention particulière sera également portée à la mise en place de procédures interministérielles d'élaboration des projets de loi, ainsi qu'à l'amélioration de l'accès à l'information.

Le programme se propose d'assurer la formation d'environ 300 parlementaires et 200 fonctionnaires. S'agissant du premier groupe, il sera fait appel à des parlementaires français et espagnols pour diriger les stages.

Ce projet, qui s'inscrit dans un ensemble d'une quarantaine de programmes PHARE dont bénéficie la Pologne, présente la particularité d'être le seul à instaurer un partenariat transversal, qui recoupe l'ensemble des secteurs concernés par les réformes que ce pays doit encore mener à bien pour atteindre l'objectif d'adhésion qu'il s'est fixé.

Par son caractère global, par la profondeur des relations qu'il permettra d'établir entre les différents partenaires, cet ambitieux programme nous paraît exemplaire de la contribution que la coopération parlementaire peut apporter au processus d'élargissement. Il est à souhaiter qu'il puisse inspirer d'autres initiatives similaires.

d) Une vigilance accrue dans le domaine de la Francophonie

Dans le domaine du renforcement de la langue française dans les PECO, la section française, dans le rapport qu'elle a présenté l'an dernier à l'occasion de l'Assemblée régionale Europe de Crans Montana, a formulé plusieurs propositions relatives notamment à la coopération scolaire et universitaire, ainsi que dans le cadre de la coopération décentralisée, qui restent plus que jamais d'actualité.

Il nous paraît toutefois utile de revenir sur la question du français dans les institutions européennes, suite au constat alarmant que nous avons établi dans la première partie du présent exposé. Bien que les Parlements ne soient pas directement acteurs dans ce domaine, il nous revient, en notre qualité d'élus parlementaires, de maintenir une vigilance particulière en liaison avec les opérateurs de la Francophonie.

Cette vigilance a commencé, quoi que bien tardivement, à porter ses fruits. En effet, à l'occasion de la présidence française de l'Union, le gouvernement français et celui de la Communauté Wallonie-Bruxelles se sont engagés à réaliser un plan pluriannuel en faveur du développement de la langue française dans les institutions européennes, qui tient compte des nouveaux besoins entraînés par la perspective de l'élargissement. Trois volets de ce plan concernent particulièrement les PECO candidats à l'adhésion :

- Formation au français des interprètes de ces pays, organisée conjointement avec la Commission européenne et l'Agence de la Francophonie, et associant plusieurs établissements d'enseignement supérieur ;
- Formation des traducteurs francophones de la Commission aux langues des pays candidats à l'adhésion, afin de maintenir au français le statut de « langue pivot » pour les traductions ;
- Formation au français des fonctionnaires des pays candidats impliqués dans les négociations d'adhésion, et de ceux qui seront probablement appelés, au cours de leur carrière administrative, à travailler en liaison avec les institutions européennes.

Ce programme, qui résulte enfin d'une réelle prise de conscience, constitue une réponse concrète et adaptée aux besoins constatés. Nous devons toutefois nous assurer qu'il dispose de moyens suffisants, et qu'il fera l'objet d'évaluations régulières. Nous pourrions aussi suggérer que le troisième volet s'adresse également à des fonctionnaires des Parlements des pays candidats, voire à des parlementaires.

De même, sur ces questions, les parlementaires membres de l'APF doivent user de leur pouvoir de proposition et de contrôle non seulement sur les gouvernements, notamment à l'occasion des discussions budgétaires, mais aussi sur les instances intergouvernementales de la Francophonie.

A cet égard, l'Ambassade de Roumanie à Paris nous a exprimé, à l'occasion des contacts que nous avons pris dans le cadre de la préparation de ce rapport, l'incompréhension et la déception des autorités de ce pays qui, malgré des demandes répétées, et un dynamisme remarquable dans le domaine francophone, n'ont pu obtenir de poste de responsabilité au sein de l'Agence de la Francophonie. Il nous paraît de notre devoir de jouer un rôle systématique de relais et d'appui pour ce type de demande auprès des décideurs concernés.

*
* * *

En adhérant aux institutions de l'OIF, les pays d'Europe centrale et orientale, quel que soit leur degré de proximité avec la langue française, ont exprimé leur confiance dans la capacité d'accueil de la Francophonie. Celle-ci peut en effet unir sans uniformiser, défendre les identités

multiples, refuser la mise en œuvre d'une mondialisation exclusivement marchande, qui réduirait les langues et les cultures du monde à quelques reliquats plus ou moins folkloriques.

C'est dire combien l'attente de ces pays est grande. La Francophonie ne peut se permettre de les décevoir.

C'est pourquoi au delà du lien qui unit ses membres et fait une part de leur cohérence, à savoir la langue française, la Francophonie doit poursuivre ses efforts dans la voie de son affirmation politique. De sa capacité à proposer au monde une vision, à la fois conforme à ses valeurs de référence et adaptée à la modernité multiforme des évolutions en cours, dépendra son avenir.

La Francophonie doit donc être un espace de proposition, d'innovation et d'imagination. Mais elle se doit aussi, et peut-être avant tout, d'être un véritable espace de solidarité, au sein duquel les Parlements peuvent jouer un rôle à la fois actif, et incitatif auprès des exécutifs.

C'est pourquoi il est aujourd'hui plus que jamais nécessaire de renforcer d'une manière significative la coopération parlementaire dans le cadre de l'Europe francophone, alors que les Parlements des PECO sont confrontés au formidable défi que constitue pour eux la préparation à l'intégration dans l'Union européenne.

◆ **Rapport présenté par M. Henri de RICHEMONT relatif à la problématique de réduction de coût en matière de brevets européens avec maintien de la traduction de ces documents en français**

I - LA SITUATION ACTUELLE

A - L'OFFICE EUROPÉEN DES BREVETS

La Convention de Munich, signée le 5 octobre 1973 et entrée en vigueur le 7 octobre 1977, a créé une Organisation européenne des brevets, dotée d'une autonomie administrative et financière. Son organe principal est l'Office européen des brevets dont le rôle est de délivrer les brevets européens. L'Office a son siège à Munich, un département à La Haye et une agence à Berlin et à Vienne.

L'OEB est composé de 20 Etats membres, dont l'Union Européenne. L'adhésion d'autres Etats est envisagée : Albanie, Lituanie, Lettonie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Roumanie, Slovénie. D'ici juillet 2002, l'accord s'étendra à la trentaine de pays de l'espace économique européen.

La mission de l'OEB est de délivrer des brevets européens selon une procédure uniforme et centralisée. Une fois délivré, le brevet européen se transforme en autant de brevets nationaux que de pays désignés par le déposant, et est régi par les différentes lois nationales des pays concernés. Il relève du droit conventionnel classique entre Etats.

En 1998, environ 113.400 demandes de brevet ont été déposées auprès de l'OEB.

B - LES ARTICLES 14 ET 65 DE LA CONVENTION

Pour obtenir une protection par brevet dans les Etats membres de l'Organisation européenne des brevets, il suffit de déposer une demande dans l'une des trois langues officielles de l'Office, à savoir l'allemand, l'anglais ou le français.

L'article 14 de la Convention précise que les autres pays contractants peuvent déposer des demandes de brevet européen dans une langue officielle de cet Etat, à condition de produire une traduction dans une des langues officielles. La langue officielle dans laquelle la demande de brevet a été déposée doit être utilisée dans toutes les procédures devant l'Office européen des brevets. Les demandes de brevet européen sont publiées dans la langue de la procédure.

Le même article prévoit que *« les fascicules de brevet européen sont publiés dans la langue de la procédure ; ils comportent une traduction des revendications dans les deux autres langues de l'Office »*.

Sont également publiés dans les trois langues officielles : le Bulletin européen des brevets, le Journal officiel de l'Office européen des brevets, les inscriptions au Registre européen des brevets.

L'article 14 n'est pas remis en cause.

Une fois le brevet délivré, l'article 65 relatif à la traduction du fascicule du brevet européen, stipule que :

« Tout Etat contractant peut prescrire, lorsque le texte dans lequel l'Office européen des brevets envisage de délivrer un brevet européen pour cet Etat ou de maintenir pour ledit Etat un brevet européen sous sa forme modifiée n'est pas rédigé dans une des langues officielles de l'Etat considéré, que le demandeur ou le titulaire du brevet doit fournir au service central de la propriété industrielle une traduction de ce texte dans l'une de ces langues officielles, à son choix, ou, dans la mesure où l'Etat en question a imposé l'utilisation d'une langue officielle déterminée, dans cette dernière langue. La traduction doit être produite dans un délai de trois mois à compter de la date de publication au Bulletin européen des brevets de la mention de la délivrance du brevet européen ou du maintien du brevet européen tel qu'il a été modifié, à moins que l'Etat considéré n'accorde un délai plus long.

Tout Etat contractant qui a adopté des dispositions en vertu du paragraphe 1 peut prescrire que le demandeur ou le titulaire du brevet acquitte, dans un délai fixé par cet Etat, tout ou partie des frais de publication de la traduction.

Tout Etat contractant peut prescrire que, si les dispositions adoptées en vertu des paragraphes 1 et 2 ne sont pas observées, le brevet européen est, dès l'origine, réputé sans effet dans cet Etat. »

Cela signifie qu'à l'heure actuelle, pour que le brevet soit protégé dans tous les Etats que le déposant choisit in fine, il est nécessaire que les trois parties du brevet - revendications,

description et dessins - soient traduites dans les langues des autres Etats membres. Tous les Etats membres - dont la France - demandent cette traduction.

II - LE PROJET DE RÉFORME

A - LE BUT DE LA REFORME

Ce projet a pour but de moderniser le système du brevet européen, afin d'en réduire le coût d'obtention, notamment à travers sa traduction, charge lourde pour les petites et moyennes entreprises, et d'améliorer sa sécurité juridique.

Le coût global d'obtention du brevet est supérieur au coût des brevets octroyés par les principaux partenaires commerciaux de l'Europe .

B - LES CONFERENCES INTERGOUVERNEMENTALES

- ***Conférence intergouvernementale sur le thème des brevets européens - 24-25 juin 1999***

Une conférence intergouvernementale des Etats membres de l'OEB s'est tenue, à l'initiative de la France, les 24 et 25 juin 1999. Elle a confié à un groupe de travail un mandat pour étudier les moyens de réduire de 50 % le coût d'obtention du brevet européen.

La proposition française de limiter la traduction à la description du brevet a été combattue par la plupart des Etats, un groupe de pays comprenant principalement les pays d'Europe du Nord, optant pour le « tout anglais ».

- ***La Conférence de Londres des 16 et 17 octobre 2000***

L'accord proposé consistait dans une renonciation aux exigences de traduction prévues à l'article 65 de la Convention. Les trois langues de procédure seraient conservées et, dans le cas des brevets publiés en anglais et en allemand, la traduction en français des revendications ainsi que la traduction complète du brevet en cas de litige. En outre, chaque Etat conserverait la possibilité de faire traduire dans sa langue et à ses frais la totalité du brevet. En France, cette traduction serait à la charge de l'INPI (Institut National de la Propriété Industrielle). Les autres pays signataires auraient la faculté de choisir une des trois langues officielles et de ne pas exiger la traduction.

Le Conseil d'Etat, consulté pour donner un avis sur le dispositif, et plus particulièrement sur le fait de savoir si la traduction des seules revendications est suffisante au regard du principe constitutionnel selon lequel le français est la langue de la République, a estimé que le projet d'accord n'était pas en lui-même contraire à la Constitution.

La réforme proposée ne remet pas en question l'exigence de traduction des revendications de brevet européen dans les langues officielles de l'Office, et donc en français pour les brevets délivrés en anglais ou en allemand. Mais sa signature par la France entraînerait

une renonciation à l'exigence de traduction des dessins qui l'accompagnent, et qui constituent un élément important dans la compréhension d'une invention.

Si l'accord est signé, les brevets européens, déposés pour l'essentiel en langue anglaise, seront opposables aux tiers sans traduction préalable dans la langue de chaque pays signataire. Réciproquement, le brevet européen en français prendrait effet sans traduction.

La France a fait savoir qu'elle réservait sa position, rappelant que son objectif était la réduction du coût des brevets tout en sauvegardant l'usage de la langue française.

Cet accord a été signé par l'Allemagne, le Danemark, le Liechtenstein, les Pays-Bas, Monaco, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse, auxquels se joindront certainement la Belgique et le Luxembourg, et probablement Chypre. L'Irlande et l'Autriche ont réservé leur position. L'Espagne, l'Italie, le Portugal, l'Autriche, la Finlande et la Grèce ont en revanche indiqué clairement leur intention de ne pas signer l'accord.

La décision définitive devra être arrêtée le 30 juin 2001.

L'accord n'entrera en vigueur qu'après ratification par 8 Etats - dont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni (les trois langues officielles). La France a réservé sa signature et décidé de poursuivre la consultation.

C - LES INQUIETUDES MANIFESTEES VIS-A-VIS DU PROJET DE RÉFORME

- Plus de 150 questions orales ou écrites ont été posées tant au Premier ministre qu'au secrétaire d'Etat à l'industrie ou au ministre de la Coopération. Dans leur réponse, tous les ministres soulignent que les solutions apportées pour réduire les coûts du brevet européen devront respecter le principe du plurilinguisme.
- Le 21 juin 2000, le Conseil supérieur de la propriété industrielle a donné un avis défavorable à ce projet.
- Le 14 mai 2000, l'Académie des Sciences morales et politiques a souhaité que l'obligation de traduction prévue par l'article 65 soit maintenue, soulignant que « *l'énorme masse des brevets délivrés à des demandeurs américains et japonais produira effet en France sans traduction* ». Elle mettait l'accent sur « *le danger d'accélérer et de généraliser un mouvement tendant à faire de la langue anglaise la langue unique de la technologie et de l'industrie* ».
- Depuis 1997, la Compagnie Nationale des Conseils en Propriété Industrielle (CNCPI), qui regroupe tous les Conseils en Propriété Industrielle libéraux, lesquels gèrent environ les deux tiers des brevets en France, met en garde le gouvernement contre l'abandon de la traduction.
- ***Mission d'information du Sénat sur les brevets***

A la suite du colloque « *Stratégies du brevet et champ de bataille européen* » qui s'est tenu au Sénat le 14 septembre 2000, une mission d'information sur les brevets a été confiée à M. Francis Grignon, sénateur, qui devrait rendre son rapport dans les prochains mois.

- ***Mission de concertation et de propositions relative au régime linguistique du brevet européen***

Le 15 mars 2001, le Premier ministre répondait à une question écrite d'un parlementaire, l'informant que M. le secrétaire d'Etat à l'industrie venait de confier à M. Georges Vianes, conseiller maître à la Cour des Comptes, une mission de concertation et de propositions relative au régime linguistique du brevet européen. Cette mission est en cours et procède actuellement à des auditions. Elle rendra ses conclusions avant le 30 juin prochain.

- Par ailleurs, une réflexion est à l'étude sur une réduction significative ou une suppression des taxes nationales de publication exigées par certains Etats.

III - LES CONSEQUENCES DE LA REFORME DES BREVETS

Le risque de cette réforme est de voir un texte ayant des effets en droit interne rédigé dans une langue autre que le français. Les revendications constituent le cœur du dispositif de protection, puisque ce sont elles qui déterminent l'étendue de la protection. Cependant limiter la traduction aux revendications ne suffit pas à la compréhension du brevet : les revendications s'interprètent en fonction des éléments de la description.

- Les brevets européens délivrés en anglais et en allemand auront force de loi en France, au même titre que les brevets en français, de même que les brevets français seront automatiquement valides dans les autres pays.
Conséquence : les pays choisiront de déposer les brevets en anglais, à commencer par les pays du Nord.
- Le coût du brevet européen -élevé- est le même dans les pays d'Europe, malgré la baisse observée depuis une vingtaine d'années. La France dépose 13.000 brevets par an contre 19.000 en Grande-Bretagne, 45.000 en Allemagne, 135.000 aux Etats-Unis et 300.000 au Japon.. Les dépôts de brevets européens en langue anglaise par les Japonais et les Américains sont en forte progression. Les Non-Européens possèdent la majorité des brevets européens. L'avantage de la non-traduction bénéficiera largement plus aux autres pays : 75 % des brevets sont actuellement déposés en anglais, 18 % en allemand et 7 % en français. L'Europe risque d'être envahie par ces brevets qui seront utilisés comme une arme économique stratégique. Le dépôt des brevets qui était fait dans un but de protection juridique est devenu aujourd'hui une arme de concurrence, de contre-offensive ou même de diversion.
- La réciprocité n'existe pas : une loi est entrée en vigueur le 29 novembre 2000 aux Etats-Unis prévoyant que les dépôts internationaux publiés désignant les Etats-Unis ne pourront conférer une protection provisoire sur le territoire américain que s'ils sont rédigés en anglais. Il en est de même dans le domaine des marques.

- Le « tout anglais » gagnerait le domaine juridique à travers les professionnels de la propriété industrielle : avocats, conseils en propriété industrielle, responsables de service de propriété industrielle en entreprises.
- La profession de traducteurs sera menacée. Ces derniers seront défavorisés par le lancement d'appels d'offres bénéficiant aux grandes entreprises de traduction.

IV – LES SUGGESTIONS

- **ATTENTE DE LA CREATION DU BREVET COMMUNAUTAIRE**

Le brevet communautaire est actuellement en discussion. La Commission Européenne devrait adhérer, à terme, à la Convention de Munich, ce qui aura pour conséquence de modifier le régime de compétence des juridictions. La décision prise le 30 juin prochain sera lourde de conséquences sur la création du brevet communautaire.

Il serait donc opportun de reporter la discussion de la réforme des brevets et d'attendre celle du brevet communautaire. L'avantage en serait que la décision serait prise dans un processus européen démocratique incluant tous les Etats membres, alors que le Protocole de Londres ne concerne que les Etats de l'Europe du Nord.

- **LA NON-SIGNATURE DE L'ACCORD**

Le français étant une des trois langues officielles, il suffirait que la France ne signe pas pour que l'Accord ne soit pas applicable

- **LA TRADUCTION DE LA PARTIE « SIGNIFIANTE » DU PROJET**

La Compagnie Nationale des Conseils en Propriété Industrielle avait proposé en 1999 de réduire la traduction à la partie signifiante de la description du brevet, ce qui aurait permis d'éclairer les revendications et de rendre l'invention, souvent très complexe, intelligible aux non anglophones.

- ◆ **Rapport présenté par M. Bruno BOURG-BROC relatif à la liberté de la presse et au pluralisme d'opinions**

L'expression du pluralisme d'opinions est à la base de la démocratie. Diversité et multiplicité des organes de presse garantissent l'expression d'une pluralité d'opinions. Le lecteur doit avoir le choix entre différentes sources d'information pour élaborer son propre jugement. Il doit pouvoir être sûr que l'information est complète et non tronquée (rapport de confiance) et qu'un minimum d'éthique est respecté.

Aucune de ces conditions ne peut être durablement garantie par la presse d'Etat qui imposera sa ligne sans accepter de véritable contradiction.

Que faut-il entendre par presse ?

- les journalistes : aborder leurs moyens, leur indépendance, leur déontologie ;

- les sources d'information : agences de presse, agences photographiques, banques d'images ;
- la presse écrite, les moyens d'impression et de distribution de la presse écrite ;
- la presse audiovisuelle ;
- la presse multimédia et en particulier Internet.

La presse audiovisuelle, par l'ampleur des moyens techniques nécessaires et l'ampleur de son audience, et la presse multimédia, par les extraordinaires possibilités d'accès à l'information qu'elle offre aujourd'hui, changent considérablement les données.

Quel sens donner au mot privatisation ?

- passage du public au privé : privatisation d'une presse d'État ;
- plus largement : privatiser, c'est soumettre aux règles du secteur privé, du marché : soumission d'un secteur (celui des média d'information) aux contraintes économiques, à la mondialisation, aux restructurations et aux contraintes du développement technologique. Tous les pays, riches ou pauvres, sont concernés.

Du débat que nous avons eu à Aoste en novembre dernier, il ressort qu'à la question « dans quelle mesure la privatisation de la presse concourt-elle à garantir l'expression d'une pluralité d'opinions ? », la réponse est très nuancée.

I - La privatisation de la presse ne concourt à garantir l'expression d'une pluralité d'opinions que sous réserve de nombreuses conditions, rarement remplies

Sortir de la tutelle de l'Etat

La privatisation est nécessaire : elle permet de sortir de la tutelle de l'Etat. On ne trouve de presse d'Etat libre que sur de courtes périodes, en général des périodes de transition (cf. URSS. Voir ce qui s'est passé dans les pays de l'Est, à la chute du mur de Berlin).

Les avantages d'une presse privée. L'exemple de la presse des pays du Nord (en attente de contributions) et notamment de la France.

La presse dans les pays du Nord

L'exemple français

La liberté d'expression est un droit. Article II de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen : tout citoyen peut "*parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi*". De même, la loi Bichet du 2 avril 1947 dit : "*La diffusion de la presse imprimée est libre*". La liberté de la presse a valeur constitutionnelle (décisions du C.C. d'octobre 1984 et juillet 1986).

Quelques chiffres :

28 480 journalistes titulaires de la carte de presse (1995)

1994 - 76 titres de quotidiens (779 millions d'exemplaires) dont 3 nationaux "généralistes" largement diffusés, 6 grands hebdomadaires d'information (2 320 000 exemplaires), auquel s'ajoute le Canard enchaîné, hebdomadaire satirique (550 000 exemplaires), considéré comme le baromètre de la liberté d'opinion. Des magazines thématiques par dizaines. Au total en 1994 : 1 354 exemplaires vendus pour 1 000 habitants.

L'agence de presse (AFP) et des agences photographiques.

Même si la presse dite d'opinion est très réduite (notamment organes de partis politiques), le pluralisme d'opinions est une réalité vivante.

Toutefois, on ne peut nier un certain déclin de la presse écrite (diminution importante du lectorat), sans doute au profit des autres média, notamment la télévision, largement partagés entre le public et le privé.

Le caractère privé de la presse suffit-il à garantir l'expression du pluralisme d'opinions ?

Ne garantit pas la possibilité d'exprimer une pluralité d'opinions

Disposer d'une presse privée n'est pas une garantie suffisante

Identification des obstacles et des dérives possibles.

Le poids résiduel de l'Etat

- étouffement de la liberté d'expression par l'institution d'une censure directe ou indirecte telle que l'obligation de recourir à des imprimeries d'État à même d'empêcher certaines parutions (cf. Algérie) ;

- le poids de groupes de pression institutionnels : parti unique ;

- plus subtilement : régulièrement on parle de la connivence de la presse (des journalistes) avec le monde politique et des affaires : appartenance à la même caste. On aurait un pluralisme de façade, l'essentiel étant préservé dans le cadre d'un consensus mou (réapparition de l'éthique). C'est la thèse du livre de Sophie Coignard et d'Alexandre Wickham « L'Omerta française » (Albin Michel, 1999).

Contraintes et menaces pesant sur la presse privée

Les éléments qui vont à l'encontre du pluralisme d'opinions :

1. Les contraintes économiques

La presse privée vit de son lectorat ou de son audience, de publicité, d'aides directes ou indirectes.

a) Comme toute entreprise, elle est soumise aux contraintes économiques :

- . le poids des investissements,
- . la concurrence des médias entre eux,
- . la volatilité du lectorat et la nécessité d'évoluer constamment.

Avec le risque :

- . de perdre des lecteurs ou des téléspectateurs,
- . de perdre les annonceurs,
- . de connaître de graves difficultés financières.

b) Conséquences

. autocensure et recherche d'audience : mise en scène et censure de l'information.
Recherche du spectaculaire et de ce qui est supposé plaire : nivellement ;

. disparition de journaux ;

. regroupement dans de grands groupes à même d'imposer une ligne éditoriale.

Autant de facteurs qui nuisent à l'expression d'une pluralité d'opinions.

Avec la mondialisation, cette dérive ne touche pas seulement les pays du Nord, mais a une incidence directe sur ce qui se passe au Sud comme à l'Est. L'audiovisuel est partout (satellite), les stratégies de prise de participations sont désormais mondiales.

2. Les stratégies globales

a) Les groupes de presse représentent des intérêts économiques plus larges.

La presse est un vecteur de communication qui peut être utilisé à des fins politiques et commerciales plus larges : diffuser une certaine idée du monde.

b) La mondialisation de l'information laissée aux mains de quelques groupes puissants conduit inéluctablement à l'étouffement du pluralisme d'opinions, à l'étouffement des voix dissidentes (la presse libre vivant d'abord de son lectorat). Exemple : traitement des conflits du Kosovo, du Timor oriental et de la Tchétchénie.

** Les solutions*

Les aides à la presse.

Régime fiscal favorable (TVA à 2,1 ; régime de provisions pour investissements) ; fonds d'aide aux quotidiens, réduction SNCF pour diffusion, aide au portage, abattement pour frais professionnels en faveur des journalistes ...

La protection des journalistes (clause de conscience - 1935).

Réapparition de l'État.

Le pied à l'étrier (les privatisations cf TF1).

Les interdictions : limitation des participations étrangères, fixation d'un seuil de concentration.

Fixation d'un corpus de règles pour protéger le citoyen des éventuels abus de la presse.

La situation des pays où une presse privée existe, mais sans aides : le cas de la République du Centrafrique. Autres exemples.

La liberté d'écrire et d'impression est nécessaire mais pas suffisante.

* *Les obstacles* : le manque de moyens, l'illettrisme.

Pour Internet, on ne peut parler de privatisation : Internet après être né dans le monde scientifique semi-public (recherche scientifique et monde universitaire) s'est développé dans un contexte d'économie libérale.

Formation et déontologie

Le secours des technologies nouvelles

II. De nouveaux espaces pour la presse et le pluralisme d'opinions.

1. La technologie moderne offre une chance extraordinaire à la liberté d'opinion : Internet, les messageries.

Cet outil extraordinaire permet au citoyen de rechercher ses propres informations.

Il permet aux organes de presse des pays du Sud d'accéder aux informations quand elles lui sont refusées ou lorsqu'il n'en a pas les moyens. Voire de les diffuser.

Du moins, quand la pression politique ne les en empêche pas (filtrage des sites web par les autorités).

2. Mais cette opportunité n'est pas sans risque.

Les sources ne sont pas toujours connues. Dès lors, quel crédit leur accorder ?

Le risque existe de faire confiance aux grands groupes économiques qui sont extrêmement présents sur le Web ou la Toile. La publicité se glisse partout et les logiciels informatiques permettent de pister les internautes et de leur délivrer des informations ciblées.

Conclusion : un équilibre subtil, mais précaire.

Comment cet équilibre peut-il être obtenu, au Sud, à l'Est comme au Nord ? Comment, partout, peut-il être préservé ?

Conclusion :

- . la privatisation est un gage de pluralisme d'opinions ;
- . comment aider ceux qui n'y ont pas encore accédé ?
- . mais ce n'est pas suffisant ;
- . comment aider à vivre une presse privée libre mais pauvre ?
- . enfin, comment protéger la presse des dérives de l'économie moderne : restructurations, regroupements, disparitions, recherche de l'audience maximale etc. ?
- . et comment tirer profit de la circulation de l'information sur le web sans en être victime (informations peu fiables ou manipulations) ?

*

* *

En définitive, ce rapport s'appuie sur un constat : à l'aune de la multiplication des titres, la liberté de la presse est une réalité. Mais cette liberté n'est souvent qu'apparente, ne garantit en aucune façon la qualité des publications et ne signifie nullement que puisse s'y exprimer une pluralité d'opinions. Il convient dès lors de mieux préciser les rôles respectifs de la profession et de l'État et de redéfinir le cadre juridique dans lequel la presse exerce ses missions, au regard notamment des nombreux manquements des États : journalistes emprisonnés, aides sélectives, formations orientées...

La multiplication des titres de la presse écrite : un indéniable développement de la presse privée.

Il a tout d'abord constaté que l'opposition presse d'Etat-presse privée n'était plus d'actualité. L'une et l'autre peuvent cohabiter et jouer un rôle essentiel à un moment donné ; souvent la presse d'État, disposant de moyens plus importants, contribue à l'initiation et à la formation du lectorat. Cet aspect est encore plus manifeste dans l'audiovisuel, qui nécessite d'importants investissements. Cette cohabitation est aujourd'hui essentielle en Afrique et dans les pays d'Europe de l'Est. Elle est encore largement observée dans le secteur audiovisuel des pays du Nord.

Ces considérations ont conduit à renoncer de privilégier la notion de *privatisation*.

L'existence d'une presse d'État n'empêche pas la multiplication des titres privés, puisqu'en dix ans plus de 1000 titres ont été créés dans l'Espace francophone.

Mais cette liberté ne débouche pas nécessairement sur l'indépendance et l'expression du pluralisme d'opinions.

Les organes de presse trop vite nés, soumis aux contraintes économiques, faute de lecteurs en nombre suffisant, manquent de ressources, de moyens et souvent, en raison d'une absence de formation de ses cadres et de ses journalistes, du professionnalisme nécessaire à l'exercice de ses libertés et à l'expression d'un véritable pluralisme d'opinions. Dès lors leur indépendance est loin d'être assurée.

Dans les pays du Nord, on constate régulièrement les effets de la logique économique libérale conduisant à des rachats et à des regroupements qui ne peuvent que réduire l'expression du pluralisme d'opinions. Le poids des ressources publicitaires n'est pas non plus sans influence sur la ligne éditoriale.

Dans le Sud, la pauvreté et l'absence de revenu des journalistes rendent difficile le respect d'une ligne déontologique claire et obère leur indépendance, transformant certains articles en publi-reportages.

Partout, le poids de l'État se fait sentir :

- Par ses carences au regard de ses missions fondamentales, tel que l'enseignement. Rares, en effet, sont les écoles de formation aux métiers de presse dignes de ce nom. Parfois, un stage au "ministère de la propagande" en fait office.
- Par son inaction, en ne prévoyant ni aides, ni allègements de charges (transports) ou d'impôts (taxes diverses), permettant aux organes de presse d'atteindre une certaine viabilité économique.
- Par des choix ou des pratiques politiques contestables : absence d'une réglementation susceptible d'assurer transparence et indépendance, législation coercitive à l'encontre des journalistes, protection excessive du chef de l'État, sanctions pénales disproportionnées, telle que la prison pour un délit de presse, absence d'indépendance de la justice, censure, organes de régulation en trompe-l'oeil...

Une exigence de Démocratie et de respect de l'Etat de droit.

La presse est un élément essentiel à la démocratie, à l'Etat de droit et à l'enrichissement socio-culturel des pays de l'Espace francophone.

Mais la presse ne peut s'épanouir et oeuvrer dans ce sens que si l'exigence de démocratie, comme l'a montré la Conférence de Bamako, est partagée par l'État, ses dirigeants et l'ensemble de ses institutions.

Il appartient, en conséquence, aux parlementaires et au Parlement de définir le cadre législatif et réglementaire propice au développement de la presse et à l'exercice de ses libertés. Ce cadre doit :

- être respectueux du droit d'expression et de conscience des journaliste ;
- organiser la transparence des organes de presse afin que chacun puisse savoir qui est propriétaire d'un titre et que puissent être évités les regroupements susceptibles de porter atteinte au pluralisme d'opinions ;
- réglementer les prises de contrôle d'organes de presse afin de limiter le risques de positions dominantes attentatoires au pluralisme d'opinions ;
- écarter toute mesure restrictive à l'encontre de la liberté de la presse, même au nom d'un intérêt supérieur, telle que la protection excessive de la personne du chef de l'État ou la politique de lutte contre la pauvreté.

Enfin, et de façon générale, il appartient au Parlement d'édicter des législations civiles et pénales en accord avec les exigences de la démocratie et de l'Etat de droit et de veiller aux conditions d'exercice d'une justice indépendante.

Il appartient aux Chefs d'État et de Gouvernement de mettre en place des dispositifs d'aides ou d'allègements de charges répartis sans discrimination entre les différents organes de presse en veillant notamment à faciliter le maintien du pluralisme au sein des minorités linguistiques : taux des taxes réduits, aides aux transports, à l'approvisionnement en papier, exonérations fiscales diverses...

Il leur revient également de créer et d'aider les écoles de journalisme et d'oeuvrer à la mise en place des infrastructures de télécommunications facilitant l'accès aux ressources des réseaux multimédia tel qu'Internet.

La Communauté francophone doit mettre en oeuvre des programmes d'échanges bilatéraux ou multilatéraux afin d'aider à la formation des journalistes et aux échanges d'expériences, et d'apporter des aides matérielles.

Enfin, les professionnels de la presse doivent définir un corpus de règles de déontologie, le cas échéant regroupées dans une charte, visant à garantir l'indépendance et le professionnalisme des acteurs de ce secteur.

◆ **Rapport présenté par M. Jacques BRUNHES relatif au rôle des ONG dans les pays francophones**

L'humanitaire, ou aide d'urgence, vaut aux ONG de se trouver périodiquement sous les feux de l'actualité – souvent dramatique – et sous les projecteurs des médias. Les prix Nobel de la Paix octroyés à « Handicap international », en 1997, puis à « Médecins sans Frontières », en 1999,

expriment avec force l'encouragement du public pour le travail de ces associations, qui se caractérise par un secours ponctuel et généreux apporté dans des contextes de catastrophes naturelles ou de conflits entraînant des situations de détresse humaine.

Une seconde forme d'aide, sans doute moins visible mais antérieure au « boom humanitaire » des années 80, est assurée par les ONG dites « de développement ». Elle se traduit par des actions de plus long terme, réalisées dans les conditions de vie quotidienne des populations bénéficiaires. Moins dépendantes des rythmes et contraintes qu'impose une réponse efficace aux situations d'urgence, ces ONG ont, depuis le début des années 60, œuvré au développement économique et social en proposant des solutions aux problèmes rencontrés par les populations locales.

C'est à cette deuxième catégorie d'ONG que nous nous intéresserons plus particulièrement dans ce rapport préparé dans le cadre de la commission de la coopération et du développement de l'APF.

Nous analyserons également la façon dont les ONG s'imposent progressivement comme des acteurs à part entière dans les relations internationales.

I – LES ONG ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT

1/ L'ONG, une entité mal définie

L'expression d'organisation non gouvernementale (ONG) est apparue dans le vocabulaire international au lendemain de la seconde guerre mondiale avec son inclusion dans la charte des Nations Unies, à l'article 71 : « le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. »

Toutefois, dans les pays francophones du Nord, ainsi que le souligne la section canadienne dans sa contribution, il n'existe à ce jour aucune définition unique pour ces organisations, ni a fortiori pour les ONG de développement. Toutefois, elles sont caractérisées par plusieurs critères communs, que la section canadienne présente ainsi : les ONG sont

- institutionnalisées, c'est-à-dire qu'elles disposent d'un conseil d'administration et de procédures administratives ;
- pour la plupart constituées en personnes morales ;
- des organismes privés, distincts des gouvernements ;
- à but non lucratif
- faisant une large place à l'engagement bénévole.

Le principe de la libre association étant généralement reconnu par les lois fondamentales, les ONG sont, dans le monde, surtout des associations. La législation applicable au monde associatif s'inscrit dans un registre étendu qui va, schématiquement, d'une conception très libérale qui met en avant le concept de libre contrat entre personnes, qui peut se passer de tout formalisme, jusqu'à une approche héritée du droit romain et qui voit en l'association une institution méritant la vigilance de la

puissance publique : en Italie par exemple, un décret du Président de la République est parfois nécessaire. La France a choisi quant à elle une position médiane, la loi du 1^{er} juillet 1901 prévoyant qu'une déclaration à la préfecture du lieu où les fondateurs d'une association décident de la constituer suffit.

En revanche dans les pays du Sud, où elles constituent des acteurs incontournables du développement, leur identification est souvent plus précise.

Au Niger par exemple, la loi n° 91-006 du 20 mai 1991, portant régime des associations, définit l'ONG de développement comme étant « une organisation apolitique et sans but lucratif, créée sur l'initiative de personnes physiques ou morales, animées d'esprit de volontariat qu'elles mettent au service des autres, autonome vis-à-vis de l'Etat et dont la vocation est l'appui au développement à travers des activités sociales et/ou économiques. »

2/ Un essor spectaculaire, marqué par une grande diversité

Dans les pays du Nord, le nombre d'ONG a littéralement explosé depuis le début des années 80. En France, elles sont actuellement environ 2000 à œuvrer dans le seul domaine du développement.

L'essor du tissu associatif et des ONG est également considérable dans les pays du Sud, souvent sous l'impulsion des Etats comme le souligne la contribution de la Tunisie où « la vie associative a eu un élan spectaculaire, grâce à un encouragement réel et continu des pouvoirs publics depuis 1987. » Une journée nationale est consacrée dans ce pays aux associations.

Au Burkina Faso, les ONG ont créé 2500 emplois permanents au cours des cinq dernières années.

Le monde des ONG regroupe des réalités variées. Certaines sont de grandes institutions avec un personnel permanent nombreux et des budgets importants, d'autres ne regroupent que quelques volontaires bénévoles.

Leur mode de financement fait également apparaître des situations très diverses.

En France par exemple, l'Association des Volontaires du Progrès est presque entièrement financée par le gouvernement, tandis que certaines ONG, surtout dans le domaine humanitaire, refusent systématiquement toute subvention publique afin de préserver leur indépendance par rapport à l'Etat.

En ce qui concerne les ONG françaises de développement, leurs ressources se répartissent à peu près à égalité entre fonds publics et privés (collectes et dons). Les ressources publiques proviennent pour un quart de l'Etat français, et pour la moitié de l'Union européenne.

Ce foisonnement des ONG, ainsi que leur hétérogénéité, les ont incitées, dans un souci d'efficacité, à se regrouper en réseaux, souvent appelés « collectifs d'ONG » (Collectif français de

Solidarité ou Coordination Sud en France, Association québécoise des organismes de coopération internationale au Québec, etc.).

Dans les pays du Sud, ce sont souvent les Etats qui ont ressenti la nécessité de mettre en place des structures de coordination (telles le Bureau de suivi des ONG créé en 1984 au Burkina Faso).

3/ Une action reconnue dans le domaine du développement

L'apport des ONG dans le développement des pays du Sud est unanimement reconnu. Complémentaires des dispositifs institutionnels de coopération internationale, leurs points forts sont :

- les contacts directs qu'elles entretiennent avec les populations bénéficiaires, qui leur permettent de mettre en œuvre des actions adaptées aux réalités du « terrain » ;
- leur souplesse qui leur permet d'agir avec rapidité, efficacité, et au moindre coût ;
- la générosité, l'engagement personnel et souvent le professionnalisme qui caractérisent leur fonctionnement.

Les secteurs du développement dans lesquels les ONG sont les plus présentes sont l'agriculture, l'action sociale et la santé, l'éducation et le formation. Viennent ensuite l'artisanat, la gestion des ressources en eau et l'environnement.

Les ONG sont tout naturellement les opérateurs privilégiés des collectivités locales dans le cadre de leurs actions de coopération décentralisée, qui concernent le plus souvent des petits projets nécessitant une expertise qu'elles ne possèdent pas.

Leurs relations de collaboration avec les gouvernements varie selon les pays.

En France les ONG préparent souvent leurs propres projets de développement en partenariat avec leurs homologues du Sud, et ne s'adressent aux pouvoirs publics que pour compléter leurs financements. Il est assez rare en sens inverse que le gouvernement français, qui dispose d'un important dispositif public de coopération, confie à des ONG la réalisation de ses projets (à l'exception de la mise en œuvre du Fonds de Solidarité prioritaire, qui se caractérise par des micro-projets à caractère social).

La situation est différente en Suisse, par exemple, où la contribution de la section de ce pays précise que : « la Direction fédérale de la Coopération, dans le cadre d'une large politique de délégation, mandate certaines ONG pour la réalisation d'un nombre important de ses propres projets d'aide au développement. Ces organisations, dont certaines se sont spécialisées dans cette fonction de sous-traitance, sont sélectionnées selon leurs capacités professionnelles, administratives et méthodologiques. »

En conséquence, la part que les ONG occupent dans le total de l'aide au développement varie également selon les pays.

Avec près de 22 % du total de son aide bilatérale, le Canada se distingue par l'une des proportions les plus élevées au monde. Cette proportion est également élevée en Suisse (12 %) ou en Belgique (8 %).

En revanche la France, où seulement moins de 1 % de la coopération passe par les ONG, occupe à cet égard le dernier rang parmi les pays pourvoyeurs d'aide publique au développement (les chiffres étant toutefois relativement élevés en valeur absolue).

4/ Un rôle éducatif

Par ailleurs, les ONG jouent un rôle très important de sensibilisation du public.

Les ONG de développement canadiennes attachent une importance particulière à cet aspect. Le réseau québécois AQOCI, notamment, a défini une ambitieuse stratégie dans ce domaine. Elle organise chaque année des « journées québécoises de solidarité internationale », qui rencontrent un large succès, et mène depuis 1995 une campagne d'éducation sur les enjeux de la lutte contre la désertification, menée avec l'appui des médias et des municipalités (ainsi, plus de 80 municipalités du Québec ont adopté une résolution officielle sur la lutte contre la désertification).

L'objectif affirmé de ces actions est « de faire en sorte que les canadiennes et les canadiens puissent devenir des « citoyens du monde » solidaires et responsables d'un développement défini par la justice sociale, la démocratie, la diversité culturelle, l'égalité entre les hommes et les femmes, le respect des droits humains et l'environnement . »

La section suisse souligne également l'importance de cette fonction des ONG : « elles établissent, chacune selon sa propre sensibilité et son champ d'action, un dialogue avec la population sur la situation des pays en développement, sur le rôle et la place de la Suisse dans le monde, sur la diversité culturelle ».

Pour sa part, le Gouvernement luxembourgeois, convaincu de l'importance que revêt « la promotion d'une politique de sensibilisation de l'opinion publique et d'éducation aux droits de l'homme et au développement, en particulier à destination des jeunes », a décidé de doubler en 1999 la ligne budgétaire réservée au soutien de projets de sensibilisation mis en œuvre par les ONG luxembourgeoises.

5/ Une nécessaire vigilance contre les dérives possibles

Il peut arriver, notamment dans les pays ou les zones qui sont le théâtre de conflits ou de tensions, que les ONG soient utilisées à des fins politiques, voire qu'elles aient elles-mêmes des objectifs politiques inavoués.

La contribution de la section togolaise apporte des éléments de réflexion sur cette question :

« La forte concentration des ONG dans la région Maritime et dans la région des Plateaux qui lui est contiguë coïncide avec les zones d'intense activité des partis politiques depuis les troubles socio-politiques des années 1990-1993.

On peut conclure sans risque de se tromper que les ONG, tout en affichant des objectifs et en menant des actions louables de développement, sont très actives dans le domaine politique et servent de courroie de transmission de messages politiques vers les populations visées par leurs activités ».

La section togolaise en conclut que : « une certaine déontologie des ONG devrait être adoptée afin d'éviter que nos pays deviennent des champs d'expérimentation de théories politiques inadaptées à leur contexte socio-politique ».

L'autre type de dérive qui nécessite la vigilance concerne les sectes.

Dans son dernier rapport annuel, la Mission française interministérielle de Lutte contre les Sectes (MILS) consacre un chapitre à la dénonciation de « l'entrisme sectaire au sein des organisations non gouvernementales ». La MILS souligne en effet que « dans leur fonctionnement international, les mouvements sectaires, surtout quand ils atteignent une dimension nécessitant des stratégies globales, utilisent volontiers les outils qui leur permettent d'échapper en toute légalité au contrôle des Etats et à la vigilance croissante de ceux-ci. ».

Le statut d'ONG, qui leur confère une certaine respectabilité et une grande liberté d'action, sans contrôle efficace de la part des pouvoirs publics, semble constituer l'un de ces outils privilégiés.

La Mission interministérielle distingue deux méthodes d'entrisme : les sectes peuvent soit créer des ONG, soit les investir, et notamment celles qui disposent déjà d'une accréditation auprès d'une organisation internationale.

Conscient de ce risque, le Comité des ONG au sein des Nations Unies a consacré dans le courant de l'année 2000 une partie importante de ses travaux à une réflexion sur la mise en place de nouvelles méthodes de travail pour pouvoir procéder à une étude approfondie et efficace des demandes d'accréditation qu'il reçoit, et dont le nombre a augmenté de manière spectaculaire dans la période récente. Par ailleurs, et ceci vise particulièrement les mouvements sectaires, le Comité s'est penché sur les moyens de rendre beaucoup plus effectif l'examen des rapports quadriennaux fournis par les ONG déjà accréditées aux fins de renouvellement de leur statut consultatif.

II - LE DISCOURS DES ONG SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

1/ Les ONG porte-parole de la « société civile »

L'échec des négociations de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) en décembre 1999 est apparu comme le premier grand succès de la société civile mondiale. Pour la première fois, en effet, des ONG, qui se veulent les porte-parole de cette société, ont réussi une mobilisation massive, paralysant pendant quelques jours la ville de Seattle et contribuant ainsi à l'ajournement des discussions. Une intense couverture médiatique a présenté cet événement comme un combat victorieux des organisations non gouvernementales contre les excès du processus en cours d'uniformisation de la planète (la « mondialisation »).

Encouragées par l'écho rencontré par Seattle, les ONG se sont depuis lors mobilisées à nouveau à l'occasion de plusieurs grands sommets internationaux (conférence de la CNUCED à Bangkok, assemblées générales du FMI et de la Banque mondiale à Washington puis à Prague, Sommet de l'Union européenne à Nice, etc.).

Lors de ces diverses manifestations, les ONG dénoncent les méfaits d'une mondialisation ultra-libérale qui profite avant tout aux grandes puissances et aux entreprises multinationales, et qui a pour conséquences une augmentation sensible des inégalités sociales, une montée de la pauvreté ainsi qu'une marginalisation croissante des pays en développement.

Concernant ces derniers, elles contestent vigoureusement le traitement qui leur est infligé par les institutions de Bretton Woods, notamment l'impact social souvent catastrophique sur leurs populations des « Plans d'ajustement structurel ».

Elles protestent également contre le caractère anti-démocratique et souvent opaque des négociations internationales, où quelques puissants décideurs délibèrent à huis clos du destin de la planète.

L'échec de Seattle a suscité un très vaste débat, mettant notamment en question l'idée selon laquelle la mobilisation des ONG en aurait été la cause principale. Il apparaît certes clairement que les négociations de l'OMC ne pouvaient aboutir, en l'absence d'objectifs suffisamment définis, et des profondes divergences entre les Etats. Il est même probable que ces derniers aient cherché à se décharger sur les ONG de leur propre responsabilité dans l'échec.

De même, de nombreux observateurs s'interrogent sur la légitimité des ONG, et sur le bien-fondé de leur prétention à se faire les porte-parole de la société civile. Face à la légitimité établie, officielle des Etats, les ONG incarnent en effet une légitimité spontanée, autoproclamée, utilisant parfois des méthodes contestables. D'autre part, en raison de leur très grande hétérogénéité, le monde des ONG apparaît largement dominé par quelques puissantes associations, presque toutes anglo-saxonnes.

En dépit de ces objections, il est indéniable que le message porté par les ONG traduit les préoccupations d'une large partie des opinions publiques de la planète. Il exprime les frustrations engendrées par un processus d'uniformisation mal contrôlé, les craintes face à une organisation du monde fondée sur la recherche du profit, face aussi à la dégradation de l'environnement et à l'industrialisation effrénée (symbolisée en France par la « malbouffe »), et il exprime enfin une aspiration générale à davantage d'équité, de transparence, de démocratie et de citoyenneté.

Toutefois, les ONG ont rapidement compris que leur discours finirait par perdre de sa crédibilité s'il demeurait uniquement dans le registre contestataire et ne débouchait pas sur des propositions concrètes. C'est pourquoi elles ont organisé en janvier dernier, à Porto Alegre, au Brésil, un Forum social mondial, qui marque un tournant majeur.

En effet, pour la première fois, la société civile mondiale se réunissait à l'occasion d'un sommet qui se voulait avant tout constructif et porteur d'un projet pour une autre mondialisation. Le

choix du lieu (une ville gérée sur la base de la démocratie participative) et des dates (concomitantes au Sommet de Davos) étaient évidemment très symboliques.

Ce rassemblement a constitué un indéniable succès puisque près de 10 000 personnes y ont participé, représentant 900 ONG de 120 nationalités différentes, mais aussi des syndicats, des mouvements sociaux et des églises.

Les travaux, organisés en ateliers spécialisés, ont débouché sur un grand nombre de propositions : annulation totale de la dette des pays du Tiers Monde, taxation des transactions financières, suppression des paradis fiscaux, introduction dans les accords commerciaux de dispositions imposant le respect de l'environnement et interdisant le travail des enfants, etc.

Les ONG ont ainsi révélé dans la période récente leur formidable capacité de mobilisation eu niveau mondial. Pour autant, elles n'en ont pas moins depuis toujours joué un rôle de groupes de pression.

Ainsi, elles sont parfois parvenues à faire reculer non seulement des gouvernements (elles sont en grande partie responsables du raccourcissement par la France de sa campagne d'essais nucléaires dans le Pacifique en 1995), mais aussi les plus grandes multinationales, de « Nike », attaquée pour l'exploitation des enfants dans ses usines du Tiers Monde, à « Royal Dutch Shell » renonçant à couler sa plate-forme pétrolière « Brent Spar » en mer du Nord.

En France, les ONG de développement militent actuellement auprès des pouvoirs publics en faveur d'une inversion de la baisse tendancielle de l'aide publique au développement, et pour que cette aide soit davantage orientée vers le secteur social.

Il convient encore d'évoquer les grandes campagnes menées au niveau international par des coalitions d'ONG, telles la récente campagne intitulée « Jubilee 2000 », qui a incontestablement pesé sur les décisions d'allègements de dette bilatérale et multilatérale accordées dans la période récente aux pays les plus pauvres.

2/ La difficile mise en place d'un dialogue avec les Etats et les organisations internationales

a) La concertation avec les gouvernements

La contribution de la section tchadienne expose les difficultés souvent rencontrées à mettre en place une véritable relation de partenariat avec les pouvoirs publics. Notant une évolution positive, notamment dans l'adoption de nouvelles procédures qui associent désormais les ONG dans la mise en œuvre des projets de lutte contre la pauvreté, depuis leur conception jusqu'à leur réalisation, elle estime toutefois que : « beaucoup reste à faire car les ONG et partant la société civile tchadienne cherchent aujourd'hui à se positionner en véritables partenaires et veulent se donner une tribune et un espace d'expression. Malheureusement, celles-ci continuent de demander aux autorités de bien vouloir créer un cadre de concertation formel où se retrouveraient le gouvernement et ses partenaires de la société civile pour définir ensemble les grandes orientations de politique de développement, ceci restant sans suite jusque là. »

La France a récemment mis en place un organe consultatif, le Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI), créé en 1998, et dont la mission est de « favoriser une concertation régulière entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale ainsi que l'adhésion du public à ces actions ».

Le HCCI est une autorité indépendante rattachée au Premier ministre. Il est composé de 60 membres choisis pour leur engagement personnel en faveur de la coopération : représentants d'ONG, mais aussi d'organismes socio-professionnels, de collectivités territoriales ainsi que de chercheurs, d'experts et de personnalités qualifiées dans le domaine du développement. Sa compétence couvre tous les domaines de l'aide au développement : coopération économique, sociale, militaire, échanges culturels, action humanitaire, appui à la démocratie et aux droits de l'homme.

Le Haut Conseil peut être saisi par le Premier ministre, mais il peut également se saisir par lui-même de toute question relevant de sa compétence. Il transmet chaque année au Premier ministre un rapport qui est rendu public. Il émet par ailleurs des avis et recommandations, de même qu'il peut prendre position face à des situations de crise extérieure qui affectent la politique française de coopération (il l'a fait récemment concernant la Tchétchénie).

Enfin des commissions de travail ont été constituées au sein du Haut conseil, sur des thèmes variés (articulation entre coopération bilatérales et multilatérales, aide à la démocratisation, coopération en matière de formation et d'éducation, etc.).

Les ONG françaises se sont globalement félicitées de la mise en place du HCCI, mais elles déplorent que ses avis sont insuffisamment pris en compte par le gouvernement.

b) Le dialogue avec les organisations internationales

Les organisations internationales ont toutes été contraintes de réagir aux virulentes critiques dont elles font l'objet de la part des ONG. Elles l'ont fait selon des modalités diverses.

Suite à l'échec, en 1998, des discussions sur l'Accord multilatéral sur les Investissements (AMI), en partie déjà, et avant même Seattle qui fut plus médiatisé, sous la pression de la société civile, l'OCDE fut la première de ces institutions à mettre en place un processus de consultation réciproque. Aujourd'hui, elle travaille avec une centaine d'organisations, sur des questions très variées.

Le FMI a modifié sa stratégie de communication. Dans la foulée de l'échec de Seattle, les responsables de cette institution se sont vus confier la mission d'entamer un dialogue avec les ONG. Dans un entretien avec le journal français « Le Monde », en janvier 2001, le responsable du FMI pour l'Europe expliquait que « dans le passé, nous avons surtout des liens avec des organisations traditionnelles (syndicats, groupes parlementaires, organisations religieuses). Mais, ces dernières années, nous avons compris que les manifestations des ONG n'exprimaient pas seulement leur point de vue, mais aussi celui d'une partie plus large de l'opinion publique. ». Ainsi, le FMI organise désormais des réunions informelles avec les ONG. Il avait également organisé, à leur intention, une

campagne d'explication sur ses objectifs avant sa dernière Assemblée générale qui s'est tenue à Prague en janvier 2000.

Pourtant cette tendance connaît aussi des accrocs, comme le montre la situation de blocage apparue récemment au Comité de liaison avec les ONG de la Commission européenne.

D'autre part, la systématisation de ce dialogue rencontre des difficultés qui proviennent également, et de manière paradoxale, des ONG elles-mêmes. Ces dernières se sont par exemple montrées défavorables à une proposition du Directeur général du FMI visant à mettre en place un organe permanent de consultation.

Cette réticence des ONG s'explique essentiellement par le fait que les associations, ou du moins les plus contestataires d'entre elles, craignent toute tentative, réelle ou supposée, de récupération. Un responsable de l'association Attac résumait récemment cette position : « Nous sommes à fond pour l'ouverture et le dialogue. Mais les institutions internationales développent une stratégie qui vise à associer les ONG dans des cadres où elles restent au centre du jeu ».

Par ailleurs certaines ONG redoutent, en participant à ces instances de concertation, de paraître conférer ainsi une légitimité à des institutions qu'elles contestent.

Enfin, ce processus pose d'évidents problèmes de représentativité. Par exemple, en juin 2000, trois ONG anglo-saxonnes se sont imposées pour représenter une centaine d'associations dans le cadre de la réunion ministérielle de l'OCDE sur l'élaboration de principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales.

*

* *

Dans le domaine du développement, les ONG sont des acteurs reconnus et appréciés, comme le soulignent unanimement les contributions que nous avons reçues de différentes sections, du Nord comme du Sud. Toutefois, leur complémentarité avec les politiques de coopération menées par les Etats et les organisations internationales n'apparaît pas toujours clairement. Dans un article volontairement provocateur paru dans le « Monde diplomatique » en janvier dernier, Jean-Pierre Cot, ancien ministre français de la Coopération, s'interroge sur le credo du « small is beautiful », c'est-à-dire l'idée selon laquelle, dans le domaine du développement, le salut viendrait des micro-projets réalisés par les ONG. Son opinion est plus nuancée : « Je ne veux pas sous-estimer l'importance des puits et des éoliennes dans le développement des communautés villageoises. Mais les enjeux du développement économique et social en Afrique sont d'une autre dimension. »

En d'autres termes, il convient de réfléchir aux moyens de concilier le local et le global, pour mettre en place de nouveaux cadres de coopération et créer de nouvelles synergies.

Par ailleurs, les ONG s'expriment désormais avec force sur la scène internationale. Leur discours alternatif dénonce les excès d'une mondialisation d'inspiration libérale, la montée de la pauvreté et des injustices et la marginalisation croissante des pays du Sud. Les gouvernements, comme les grandes organisations internationales, ne peuvent plus ignorer leur message. Toutefois,

les modalités d'un véritable dialogue tardent à se mettre en place. Ce dialogue pourrait être facilité par le changement d'attitude des ONG qui s'est concrétisé à l'occasion du Forum social mondial de Porto Alegre, où elles ont joué un rôle de proposition résolument constructif.

Ce mouvement va certes dans le bon sens, même si en tant que parlementaires francophones, il nous apparaît regrettable que le discours des ONG sur la scène mondiale soit largement dominé par les grandes organisations anglo-saxonnes.

◆ Rapport présenté par M. Guy Penne relatif à l'autonomie administrative des parlements

La souveraineté des assemblées implique leur indépendance fonctionnelle à l'égard de l'Exécutif ; elle suppose que le Parlement soit investi en droit et matériellement assuré d'exercer par lui-même les compétences que lui reconnaît la Constitution, c'est-à-dire qu'il dispose d'une autonomie en matière financière et administrative.

Il convient de rappeler qu'en matière financière, les assemblées jouissent d'une relative indépendance pour l'élaboration de leur budget, en maîtrisent l'exécution et en assurent le contrôle ; l'autonomie patrimoniale, en revanche est incomplète, et les moyens matériels mis à disposition des élus, inégaux.

Le degré d'autonomie administrative des assemblées, qui constitue le second aspect de l'indépendance des assemblées, sera apprécié en fonction de plusieurs critères : l'organisation interne des services ; la situation des personnels parlementaires ; la capacité juridique de l'assemblée et la sécurité des locaux.

I - EN PRATIQUE, LES ASSEMBLEES DETERMINENT DE MANIERE AUTONOME L'ORGANISATION INTERNE ET LE FONCTIONNEMENT DE LEURS SERVICES

■ *Cette faculté est souvent prévue dans des textes de portée générale (lois, ordonnances, arrêtés...).*

L'autonomie administrative de l'Assemblée nationale du Cambodge découle de son autonomie financière, prévue par la Constitution du 21 septembre 1993 (article 81);

en France, l'autonomie administrative des assemblées est inscrite à l'article 5 de l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. L'organisation interne du Parlement jurassien est fixée par la Loi d'Organisation du Parlement (LOP), qui prévoit un unique service, le Secrétariat du Parlement. L'organisation administrative du Parlement suisse est tracée dans ses grandes lignes par un arrêté sur les Services du Parlement, et déterminée par le Parlement lui-même. Dans la Vallée d'Aoste, une Loi régionale portant sur l'organisation administrative du Conseil régional adoptée en 1991 sert de cadre juridique à la détermination de l'organisation interne des Services.

■ *Comme les administrations d'Etat, dirigées par un ministre, ou les administrations locales, dirigées par un élu ou un organe collégial, les assemblées parlementaires sont, dans la plupart des cas, gérées par les autorités politiques élues en leur sein pour les diriger : le Président et/ou le Bureau*

(Cambodge, Communauté Française de Belgique, France¹⁶, Gabon, Luxembourg, Québec, Val d'Aoste). Ces instances possèdent ainsi des pouvoirs d'arbitrage et de direction à la fois sur les questions politiques et sur les problèmes d'organisation interne, l'autorité administrative étant responsable du bon fonctionnement de l'ensemble.

Il convient de souligner au passage le rôle des structures collégiales, *le principe de la collégialité permettant d'associer toutes les tendances politiques aux décisions concernant l'administration des assemblées parlementaires.*

Dans certains cas, la composition de la structure collégiale est mixte, mi-politique, mi-administrative ; ainsi le Bureau de l'Assemblée législative de l'Ontario comprend le Président, le Greffier (Secrétaire général), son premier adjoint, le Sergent d'armes, le Directeur de l'Administration et le Directeur de la Bibliothèque. Elle peut aussi inclure des personnalités étrangères au Parlement : le Bureau de Régie interne de la Chambre des Communes du Canada, chargé des questions administratives et financières, comprend, outre le Président, le Chef de l'opposition et plusieurs députés, deux membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

■ *Plus rarement, le pouvoir de décision et d'arbitrage en matière d'organisation et de fonctionnement internes appartient à une autorité administrative.*

C'est le cas au Parlement du Jura, où le Secrétaire du Parlement assume ces responsabilités ; c'est aussi le cas en Suisse, où la Délégation administrative assume la direction suprême des affaires administratives de l'Assemblée fédérale, la gestion quotidienne relevant de la direction (Secrétaire général et SG-adjoints, secrétaire du Conseil des Etats).

■ *Sauf exception (Parlement du Canada¹⁷), le Règlement constitue le support juridique privilégié de l'organisation et du fonctionnement des assemblées, l'autonomie réglementaire étant effective dans la majorité des cas, sous réserve de conformité à la Constitution.*

Le Règlement, de même que les modifications qui y sont apportées, sont en général élaborés par une commission parlementaire spéciale, puis approuvés par l'assemblée en séance plénière (Cambodge, Communauté française de Belgique, Jura, France, Luxembourg, Roumanie, Val d'Aoste). On relèvera toutefois que les textes qui régissent l'Assemblée législative de l'Ontario - le Règlement, pour l'assemblée, et une loi, pour le Bureau - ont pour origine des projets de loi.

II – LES SERVICES PARLEMENTAIRES SONT ASSURES PAR DES PERSONNELS RECRUTES ET GERES PAR LES ASSEMBLEES

¹⁶ A l'Assemblée nationale et au Sénat français, les Questeurs, qui font partie du Bureau jouent un rôle-clé en matière administrative et financière

¹⁷ La structure administrative des assemblées n'est pas déterminée dans un document unique, mais dans un ensemble de textes de nature juridique différente ; les attributions des différents services de la Chambre des Communes du Canada sont définies dans des lois (Lois sur le Parlement du Canada, sur les traitements...), le Règlement de la Chambre, les règlements administratifs adoptés par le Bureau de Régie interne, les manuels de politique interne.

Un des éléments essentiels de l'indépendance des assemblées est leur capacité à recruter, gérer et à rémunérer seules leurs personnels.

1°) Une distinction est traditionnellement opérée entre les personnels attachés à l'institution et ceux assistant les élus (collaborateurs et secrétaires de parlementaires, de groupes politiques, membres des cabinets des autorités politiques qui dirigent les assemblées), ces derniers étant recrutés par les parlementaires, sous contrat de droit privé et sur fonds versés par les assemblées.

■ La proportion des deux effectifs diffère selon le mode de fonctionnement des assemblées (trois fois plus de fonctionnaires que de personnels assistant les élus au Parlement de la CFB ; deux fois plus à l'Assemblée nationale du Cambodge ; la proportion s'inverse au Parlement français : environ 2000 collaborateurs pour environ 1200 fonctionnaires dans chacune des chambres ; le rapport est plus équilibré à l'Assemblée législative de l'Ontario –408 fonctionnaires et internes ; 542 personnels de soutien- et à l'Assemblée nationale du Québec – 585 employés en place ; 425 employés politiques-).

Certaines assemblées fonctionnent à effectifs réduits : le Parlement du Jura compte trois fonctionnaires, aucun assistant de député ou de groupe.

■ Le passage d'une catégorie à une autre est possible, dans des conditions plus ou moins souples : ainsi, à l'Assemblée nationale du Québec, un fonctionnaire peut devenir attaché politique en conservant un droit de retour dans la fonction publique. Dans les assemblées françaises, « des fonctionnaires peuvent, à titre exceptionnel, être mis à disposition du Président de l'assemblée pour assumer des fonctions dans son Cabinet. Ils conservent, dans cette position, leurs rémunération et leurs droits à la retraite et à l'avancement ... et lorsqu'il est mis fin à leur mission, ils sont réintégrés de droit » (article 148.2 du Règlement de l'Assemblée nationale). A l'inverse, les collaborateurs des parlementaires ou des groupes peuvent intégrer le corps des fonctionnaires parlementaires en se conformant aux règles de recrutement en vigueur.

2) Le concours est le mode de recrutement le plus fréquent, mais la sélection peut aussi se faire sur examen (CFB), sur dossier et entretien (Jura), et après une période de stage et d'observation (Gabon). Mis à part le Cambodge, où presque tous les fonctionnaires de l'Assemblée nationale sont recrutés en fonction de leur appartenance à l'un des trois partis représentés, le choix n'est pas lié à des critères politiques.

De même, l'exemple du Parlement jurassien, où les fonctionnaires sont nommés par le Gouvernement, sur proposition du Chancelier d'Etat (Secrétaire du Gouvernement), est exceptionnel. Une éventuelle réforme est d'ailleurs à l'étude au sein d'une commission parlementaire.

La formation initiale des fonctionnaires est souvent pluridisciplinaire, certaines assemblées privilégiant toutefois une spécialisation dans les domaines juridique, économique ou administratif (Cambodge, France, Gabon, Roumanie) ; ailleurs, la démarche est plus pragmatique, la formation requise étant déterminée par les exigences du poste vacant (Luxembourg, Québec), ou complétée a posteriori par des cours spécifiques en rapport avec les affectations (Val d'Aoste).

La méthode de la sélection par concours n'étant pas toujours adaptée au recrutement de certains corps techniques très réduits ou spécialisés, les assemblées ont recours à des personnels temporaires pour effectuer des tâches spécifiques, comme l'entretien des bâtiments et des jardins (Cambodge, France), ou liées de manière indirecte à la séance publique (buffetière à la Chambre des Députés du Luxembourg, par exemple).

En France, l'emploi de personnels temporaires par les assemblées, conforme aux principes en vigueur dans le reste de la fonction publique, est très encadré et reste limité.

En règle générale, l'effectif des contractuels représente moins de 10% de l'effectif total des fonctionnaires parlementaires.

3) Tous les fonctionnaires parlementaires sont soumis à une obligation de neutralité et de discrétion professionnelle dans l'exercice de leurs fonctions, certaines assemblées poursuivant très loin la logique de cette obligation : la Chambre des Députés du Luxembourg, notamment, interdit à ses fonctionnaires de se présenter à toute élection politique –municipale, nationale européenne, et même au sein d'un parti-, sous peine d'être démissionné d'office. Mais le mode de recrutement rend parfois cette neutralité hypothétique (Assemblée nationale du Cambodge).

4) Le principe d'autonomie administrative des assemblées confère, en bonne logique, à leurs agents titulaires, un statut emprunt de particularisme.

■ *Plusieurs assemblées ont mis en place une fonction publique parlementaire, distincte de la fonction publique d'Etat* (Cambodge, Canada, CFB, Luxembourg, Ontario), les agents étant protégés par un statut spécifique (excepté au Cambodge et en Ontario) ; dans d'autres cas, les fonctionnaires, bien qu'ayant la qualité de fonctionnaires de l'Etat, sont indépendants du pouvoir exécutif et *relèvent d'un statut autonome par rapport au statut général des fonctionnaires de l'Etat.*

En France, l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires stipule : « les agents titulaires des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le Bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel » (cf.art.8.).

Mais parfois, il n'existe aucune distinction statutaire entre les fonctionnaires parlementaires et ceux de l'Etat : les fonctionnaires de l'Assemblée fédérale suisse sont soumis à la Loi sur le personnel de la Confédération du 24 mars 2000 et font partie de la Fonction publique d'Etat ; la fonction publique de la Région du Val d'Aoste comprend un rôle unique, avec deux effectifs distincts, celui du Gouvernement et celui de l'Assemblée.

■ *La plupart des assemblées assurent à leur personnel en droit ou en fait un emploi stable, et en conséquence une carrière.* Mis à part le Jura, où les nominations et l'avancement des fonctionnaires du Parlement sont décidées par le gouvernement fédéral, *la progression de carrière des personnels parlementaires est garantie par les assemblées en fonction de l'ancienneté* (CFB, Gabon) ; d'autres pratiquent une *politique de promotion au mérite*, en fonction des aptitudes et de l'efficacité jugées par la hiérarchie (Canada, Québec) ; les deux techniques pouvant d'ailleurs être

utilisées conjointement (Cambodge, France, Gabon –les nominations sont faites au mérite, l'avancement, à l'ancienneté-, Roumanie, Suisse) ; par ailleurs, des concours internes permettent les changements de catégorie (France, Ontario, Val d'Aoste)

■ *La mobilité externe des fonctionnaires* est autorisée dans la plupart des assemblées (Canada, CFB, France, Ontario, Québec, Roumanie, Suisse et Val d'Aoste), sous la forme du détachement -ou de la mise à disposition- dans des ministères et organismes publics, dans des institutions nationales et internationales. Cette position permet de maintenir les liens avec l'administration parlementaire tout en évitant la sclérose engendrée par l'exécution sur une longue période de tâches spécialisées dans un milieu relativement clos.

Mais le souci de garantir l'indépendance des fonctionnaires parlementaires à l'égard des administrations ou des cabinets ministériels conduit les assemblées à limiter la mobilité (conditions relatives aux administrations d'accueil, à la durée des détachements et à leur nombre), voire à l'interdire, le fonctionnaire devant alors prendre un congé sans solde pour quitter l'assemblée (Luxembourg).

5) La désignation des plus hautes autorités administratives, pièces essentielles de l'autonomie des Parlements, devrait normalement incomber aux assemblées. C'est d'ailleurs le cas au Conseil de la CFB, où le Greffier est nommé par le Conseil, sur présentation du Bureau, les chefs de service étant désignés par le Bureau au grand choix ; en France, où les SG des assemblées sont nommés par le Bureau, de même que les directeurs de service ; ou encore au Val d'Aoste, où le Secrétaire général du Conseil régional est nommé par délibération du Bureau de la Présidence.

Mais le plus souvent, le pouvoir général de nomination des secrétaires généraux –ou greffiers– et des hauts fonctionnaires parlementaires appartient à l'Exécutif, éventuellement sur proposition du Président de l'assemblée.

Ainsi, le Secrétaire général, le SG-adjoint et les hauts fonctionnaires de l'Assemblée nationale du Cambodge sont nommés par décret royal, sur proposition du Président et des deux vice-Présidents ; au Canada, les Greffiers des chambres, le Sergent d'armes (Chambre des Communes) et l'Huissier du Bâton noir (Sénat) sont nommés par décret ; les hauts fonctionnaires, par le Gouverneur en conseil.

Certaines assemblées ont adopté des procédures de nomination « mixtes » :

Les Secrétaires-généraux et SG-adjoints de l'Assemblée nationale du Gabon sont nommés par décret du Président de la République, sur proposition du Président de l'assemblée. Au Sénat, en revanche, ils sont nommés par arrêté du Président de la Chambre.

A l'Assemblée nationale du Québec, les SG et SG-adjoints sont nommés par l'assemblée, sur proposition du Premier ministre ; les offres de mutation, les promotions, les concours permettent de pourvoir les postes de hauts fonctionnaires, conformément à la Loi sur la Fonction publique, la Loi sur l'Assemblée nationale permettant toutefois d'y déroger et de laisser au Bureau le choix du mode de recrutement des hauts fonctionnaires.

6) Le souci d'accorder aux fonctionnaires parlementaires un statut particulier s'accompagne nécessairement de celui d'en garantir l'application.

■ La plupart des assemblées organisent des recours internes, l'instance compétente pour les recevoir étant le Président de l'assemblée (Assemblée législative de l'Ontario), le Bureau (Assemblée nationale du Cambodge, Chambre des députés du Luxembourg), ou une autorité administrative : au Sénat de Roumanie, les recours concernant le statut sont adressés au Secrétaire général et au Bureau permanent ; dans les assemblées françaises, le Secrétaire général, le Président et les Questeurs, ou encore le Bureau sont compétents selon la gravité de la sanction prononcée ; les décisions sur recours sont prises en dernier ressort.

Certaines assemblées prévoient plusieurs instances et plusieurs ressorts.

Ainsi, le Greffier du Conseil de la CFB est compétent en premier ressort pour l'avertissement et le blâme, le Bureau constituant l'instance d'appel ; le Bureau constitue l'instance de premier ressort pour les autres sanctions comme la suspension de fonction, la rétrogradation et la révocation, l'appel étant porté devant un Comité supérieur d'appel, composé d'anciens membres des Bureaux du Conseil de la CFB, des Conseils régionaux, du Sénat et de la Chambre des Représentants.

■ D'autres assemblées se conforment au droit commun de la Fonction publique et reconnaissent la compétence du juge administratif ou d'une juridiction spécifique à la Fonction publique :

- le Conseil d'Etat est l'instance de recours des fonctionnaires de l'Assemblée nationale du Gabon

Le droit français a évolué sur ce point : l'Ordonnance du 17 novembre 1958 modifiée autorise les recours administratifs pour les litiges individuels concernant les agents titulaires, alors que, jusqu'en 1958, la jurisprudence du Conseil d'Etat avait, au nom de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées, écarté tout recours formé par les agents des assemblées contre les décisions administratives des autorités parlementaires. ¹⁸

- les recours des fonctionnaires du Parlement du Jura sont portés devant le Gouvernement, la Chambre administrative du Tribunal administratif cantonal constituant l'instance d'appel des décisions de l'Exécutif cantonal.

- au Canada, les recours sont portés devant la Commission des relations du travail dans la Fonction publique ; au Québec, devant la Commission de la Fonction publique, qui est un tribunal administratif en matière de gestion des relations du travail dans la Fonction publique ; en Suisse, les décisions de la Délégation administrative (équivalent des Questeurs) peuvent faire l'objet de recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de personnel (cf. Loi sur le Parlement de la Confédération).

¹⁸ De même, le Conseil de la CFB reconnaît depuis 1999 le Conseil d'Etat comme une instance de recours.

III – PEU D'ASSEMBLEES POSSEDENT LA PERSONNALITE MORALE ; EN REVANCHE, LA PLUPART JOUISSENT DE LA CAPACITE JURIDIQUE

L'Assemblée nationale du Cambodge « dispose, comme les autres institutions ... de la personnalité morale et peut ester en justice » ; il en va de même pour l'Assemblée législative de l'Ontario, le Sénat de Roumanie et l'Assemblée fédérale suisse.

■ *Mais très souvent, l'unité de la personnalité juridique de l'Etat est invoquée pour dénier aux assemblées la personnalité morale, et c'est en fait la personnalité transcendante de l'Etat qui leur assure la capacité juridique et la libre disposition d'un patrimoine.*

Le Parlement de la Communauté française de Belgique (CFB) peut contracter par l'intermédiaire de l'Entité Communauté française de Belgique, qui a, en tant que telle, la capacité d'acquérir des biens immobiliers. Selon la Constitution du Jura, le Gouvernement est le seul représentant de l'Etat ; le Parlement ne peut ester en justice qu'en confiant ce mandat au Gouvernement, et il ne peut acquérir de biens immobiliers. La Chambre des Députés du Luxembourg fait partie intégrante de l'Etat ; elle peut ester en justice ou y être assignée, comme les autres ministères, au nom de l'Etat ; de même, les biens immobiliers qu'elle acquiert, sont propriété de l'Etat. L'Assemblée nationale du Québec peut posséder en son nom des biens immobiliers, mais ne peut les acquérir que par l'intermédiaire de l'Etat.

■ *Qu'elles soient ou non dotées de la personnalité morale, la plupart des assemblées sont représentées par leur Président (France, Luxembourg, Ontario, Suisse) - parfois assisté d'un fonctionnaire de l'assemblée (le Greffier, au Conseil de la CFB)-, ou par un organe politique spécifique : l'Assemblée nationale du Cambodge est représentée en justice par une commission nommée par le Comité permanent ; au Parlement du Canada, le Bureau de Régie interne (pour la Chambre des Communes) et le Comité permanent de Régie interne (pour le Sénat) ont, du point de vue juridique, la capacité d'une personne physique ; ils peuvent conclure des contrats, des ententes..., voire entamer des poursuites judiciaires contre des tiers.*

Plus rarement, c'est un service de l'assemblée qui assure la représentation en justice (comme le service du contentieux, au Sénat de Roumanie), voire une autorité extérieure à l'assemblée (le Procureur général de l'Etat, pour l'Assemblée nationale du Québec).

■ *L'étendue du contrôle sur les actes de gestion et d'administration des assemblées est inégale et l'application du droit commun, limitée à des domaines particuliers.*

La question est de savoir si les assemblées doivent être soumises au contrôle du juge lorsqu'elles se comportent comme des administrations, ou si la logique de séparation des pouvoirs justifie leur immunité juridictionnelle.

L'Assemblée nationale cambodgienne et le Parlement du Val d'Aoste font état d'une absence totale de contrôle. En Belgique, les actes relatifs aux marchés publics et aux membres du personnels pris par le Conseil de la Communauté française par ses organes peuvent être annulés

par le Conseil d'Etat, mais le droit commun n'est applicable que dans le domaine de la responsabilité ; l'Assemblée législative du Québec est soumise à un contrôle interne du Bureau pour ses actes d'administration et de gestion, puis à la vérification du Vérificateur général ; le droit commun s'applique, bien qu'elle puisse y déroger, sauf s'il s'agit de règles qu'elle s'est imposées dans la Loi sur l'Assemblée nationale. Le Sénat de Roumanie est assujéti au contrôle de la Cour des Comptes ; le droit commun lui est applicable uniquement en fonction de l'espèce et dans la mesure où la loi le prévoit. En Suisse, l'étroite imbrication des services de l'assemblée fédérale avec les services gouvernementaux, conduit à soumettre les actes d'administration et de gestion de l'Assemblée fédérale au Contrôle Fédéral des Finances (sorte de petite Cour des Comptes).

En France, le régime contentieux des actes administratifs parlementaires a longtemps été dominé par le principe d'immunité de juridiction, le Conseil d'Etat considérant que ces actes, parce qu'ils étaient émis par des autorités non administratives, échappaient à la connaissance des juridictions administratives.

Dans une décision récente (mars 1999), le Conseil d'Etat a proposé de privilégier le critère matériel (la nature de l'acte) par rapport au critère organique (l'autorité qui prend l'acte), et de reconnaître la compétence du juge administratif ; selon le Conseil d'Etat, la thèse de l'immunité juridictionnelle ne se justifie que lorsque le Parlement est le seul pouvoir issu du suffrage universel, qu'il exprime seul la volonté générale et que les lois ne sont soumises à aucun contrôle de constitutionnalité ou de conventionnalité, ce qui n'est plus le cas en France.

IV – EN REGLE GENERALE, LA POLICE DES CHAMBRES APPARTIENT AUX ASSEMBLEES QUI L'EXERCENT PAR L'INTERMEDIAIRE DE LEUR PRESIDENT

■ La condition première de liberté de délibération d'une assemblée étant la sûreté de ses membres, les assemblées assurent, dans la mesure du possible, la protection de leurs locaux grâce à des personnels propres (Cambodge, Canada, France, Jura, Ontario, Québec, Roumanie), par accord avec d'autres institutions (CFB), voire par contrat avec des sociétés privées (Luxembourg) ; l'accès aux bâtiments parlementaires de forces de police extérieures est soumis à autorisation du Président de l'assemblée ou d'un service spécialisé.

Depuis 1820, la Chambre des Communes du Canada dispose de son propre service de sécurité, relevant du Sergent d'Armes ; au Sénat, c'est l'Huissier du Bâton noir qui est responsable de la sécurité à l'intérieur de la Chambre. Les Services de la Cité parlementaire assurent la sécurité des députés et de l'administration de la Chambre des Communes, maintiennent la paix et l'ordre dans les locaux ; avec l'autorisation du Président, d'autres corps de policiers (Gendarmerie royale du Canada, police municipale d'Ottawa) peuvent entrer dans les édifices en mission officielle.

En France, les Présidents sont responsables de la sûreté intérieure et extérieure des assemblées qu'ils président ; pour la sûreté intérieure, ils disposent des personnels de l'assemblée affectés à l'accueil et à la sécurité (placés sous l'autorité du Secrétaire général de la Questure), et d'un détachement de sûreté de la Garde Républicaine stationné dans l'assemblée sous réquisition du Président et aux ordres du commandant militaire. Ce détachement à effectif variable assure également la sécurité aux abords immédiats des assemblées et peut être renforcé en cas de troubles à l'ordre public.

Au Luxembourg, le contrôle des entrées et la sécurité intérieure de la Chambre des Députés sont confiés à une société privée de gardiennage.

Au Conseil de la Communauté française de Belgique, le contrôle des entrées et la sécurité des locaux sont assurés par un service de la garde militaire du Palais de la Nation, avec lequel le Parlement a conclu un protocole d'accord.

L'Assemblée fédérale suisse ne dispose pas de police particulière ; pendant les sessions, chaque conseil exerce la police dans la salle des séances, le Président ordonnant à la police d'intervenir en cas d'incident grave. L'édifice du Parlement ayant une entrée commune avec plusieurs départements ministériels, le contrôle de cette entrée n'est pas assuré par un service propre du Parlement, mais par le service de sécurité de l'administration fédérale, qui relève du département fédéral de justice et de police.

De même, dans le Val d'Aoste, le contrôle de la salle du Conseil est assuré par les services du Gouvernement régional ; les pouvoirs de police à l'intérieur du Conseil appartiennent à l'assemblée et sont exercés en son nom par le Président ou son délégué ; la force publique ne peut entrer dans la salle du Conseil que sur ordre du Président et en dehors des séances.

On peut conclure en constatant que l'autonomie administrative et financière des assemblées n'a pas le même contenu d'un système de gouvernement à l'autre et que ses enjeux diffèrent selon l'étendue des compétences constitutionnelles reconnues aux assemblées.

Il convient de faire plusieurs remarques relatives à l'autonomie administrative.

L'un des éléments essentiels de cette autonomie est l'indépendance des personnels parlementaires, que les assemblées tentent de garantir à travers des techniques différentes.

Or cette indépendance n'assure pas forcément la neutralité des fonctionnaires, la prise en compte de l'affiliation partisane étant même parfois reconnue.

Il est permis de se demander par ailleurs si l'existence de statuts particuliers liant les agents à leur administration, en freinant la mobilité extérieure, ne va pas à l'encontre des buts recherchés en matière de formation et de compétence professionnelle. L'ouverture sur des pratiques et des techniques différentes semblent indispensable pour éviter le repliement des administrations parlementaires sur elles-mêmes et réduire leur dépendance, notamment en matière d'information et d'évaluation, à l'égard des organismes gouvernementaux.

◆ **Rapport présenté par M. Joël Bourdin relatif à la situation de TV5**

Le bureau de Montréal, en novembre dernier, a décidé de se saisir du dossier TV5 afin que soit fait un point sur la situation de la chaîne francophone, notamment au regard des relations entre Satellimages-TV5 et le Consortium de Télévision Québec-Canada (CTOC).

En effet, des difficultés sont apparues entre Satellimages-TV5 et le CTQC à propos de la gestion de TV5 Amériques.

TV5 Amériques, qui couvre les États-Unis et l'Amérique latine, a été lancée après de nombreuses difficultés en 1998. Or ces deux chaînes ne répondent pas aux espoirs que l'on y avait mis : TV5 USA a une très faible audience, TV5 Amérique latine une programmation peu attractive. Les Européens, qui participent à leur financement à hauteur de 70 % - 50 % pour la France et 20 % pour la Belgique et la Suisse -, s'en sont inquiétés auprès du Consortium de Télévision Québec-Canada qui gère TV5 Amériques.

Le Président Jacques Chirac, lui-même, au Sommet de Moncton, en septembre 1999, s'en est fait l'écho et a suggéré « une nouvelle approche sur le continent américain ».

En France, le Conseil supérieur des Français de l'étranger et de nombreux sénateurs, notamment des sénateurs représentant les Français de l'étranger, s'en sont émus et ont posé au gouvernement de nombreuses questions.

TV5 semble donc aujourd'hui entré dans une période troublée dont certains journaux canadiens ont dit qu'elle constituait « la plus grande crise de son existence » (Le Devoir). Derrière la question de TV5 Amériques peut se poser, en effet, la question des structures juridiques de TV5 dans son ensemble, voire de son existence, du moins sous sa forme actuelle.

Ce n'est pas la première fois que la commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles examine la situation de TV5. Déjà entre 1990 et 1995, notre collègue Jean Delaneau avait eu à rédiger plusieurs rapports et notre assemblée avait adopté plusieurs résolutions le concernant.

Notamment, notre commission est beaucoup intervenue lors de la création de TV5 Afrique en 1992, ainsi que pour oeuvrer au développement de la présence de la chaîne francophone sur tous les continents et la protéger de certaines dérives.

Historique de TV5

TV5 a été fondée en 1984 par trois pays francophones : la France, la Belgique et la Suisse Romande avec cinq actionnaires, les trois chaînes publiques françaises (TF1, Antenne 2 et France 3), la télévision publique belge (RTBF) et la télévision publique de la Suisse Romande (SSR). Ces cinq partenaires ont été rejoints en 1986 par le Consortium de Télévision Québec-Canada (CTQC).

Véritable télévision internationale de langue française, TV5 est, à partir de cette date, diffusée par deux opérateurs travaillant en relations étroites et permanentes.

Depuis, l'actionnariat a quelque peu évolué. On y trouve aujourd'hui seize actionnaires, répartis sur les deux opérateurs.

Le premier opérateur, Satellimages-TV5, regroupe les chaînes publiques françaises (France 2, France 3, Arte/5^{ème}, RFO, INA et la Sofirad, TF1 s'étant placé en marge), belge (RTBF),

suisse (TSR) et une participation du Consortium de Télévision Québec-Canada (CTQC). Satellimages-TV5 assume la responsabilité de TV5 Afrique, TV5 Asie, TV5 Europe, TV5 FBS et TV5 Orient.

Le deuxième opérateur, le CTQC, qui regroupe six chaînes canadiennes et québécoises (Radio-Canada, TVA, Télé-Québec, TVO, TV4 saisons/APFTQ, COGECO/Radio Nord), diffuse TV5 Québec-Canada, TV5 Amérique latine et TV5 USA.

En conséquence, TV5 se décline en huit chaînes.

En 2001, le budget consolidé est de 585,8 MF répartis en :

- 66,7 % à la charge de la France,
- 5 % de la Belgique,
- 5,2 % de la Suisse,
- 10,2 % du Québec et du Canada,
- et 12,9 % de ressources propres (publicité notamment).

La répartition des financements publics est de :

- 76,6 % pour la France,
- 5,7 % pour la Belgique,
- 6 % pour la Suisse,
- et 11,7 % pour le Québec-Canada.

Pour Satellimages-TV5, la répartition des financements est de :

- 83,5 % pour la France,
- 4,2 % pour la Belgique,
- 4,2 % pour la Suisse,
- 4,1 % pour CTQC,
- et 4 % de ressources propres.

Le total des dépenses est de 463,2 MF.

TV5, dans son ensemble, est diffusée sur 39 satellites dont 14 sont payés par les Etats membres, les autres l'étant par le privé, ce qui peut être considéré comme une preuve de succès. Avec une couverture satellitaire mondiale, 600 millions de téléspectateurs potentiels et plus de 70.000 heures de programmes par an, TV5 est un incontestable succès !

Une nécessaire modernisation

Le défi de TV5 est aujourd'hui de transformer l'audience potentielle en audience réelle afin que TV5 soit réellement la 3^{ème} chaîne mondiale derrière MTV et CNN.

Pour les responsables européens, ce défi passe par la redéfinition des programmes et l'allègement des structures, afin de mieux définir l'image de TV5.

Il y a 2 ans, les ministres français chargés des Affaires étrangères et de la Francophonie ont souhaité que Paris prenne la responsabilité de la totalité des signaux afin de simplifier les structures

et que, parallèlement, soit revue l'ensemble de la programmation. Un mandat a été confié à M. Jean Stock, Président de Satellimages-TV5, pour établir une nouvelle grille de programmes.

Cette réforme, qui vise à renforcer la place de TV5 dans le paysage télévisuel mondial, est rendue possible par l'apparition de serveurs vidéo numériques qui permettent de diffuser automatiquement (par programmation) plusieurs grilles différentes pour tenir compte des fuseaux horaires et de la disponibilité des droits de diffusion.

Lors d'une réunion tenue en octobre 1998 et présidée par Mme Louise Beaudoin, Ministre de la culture et des communications du Québec, M. Jean Stock a proposé sa nouvelle grille de programmes qui a suscité les réticences du Québec. Il a donc été décidé qu'elle ne s'appliquerait qu'en Europe.

La nouvelle grille repose sur des rendez-vous à heures fixes autour d'émissions d'information qui en constituent la colonne vertébrale, à savoir six heures, soit ¼ de temps d'antenne, réparties en trois heures de journaux en provenance des pays actionnaires et trois heures d'émissions rédactionnelles confectionnées par TV5 qui dispose de vingt journalistes relayant le travail des 4.000 journalistes de ses actionnaires.

La fiction, dont 2 516 séances de cinéma, a également été introduite dans la grille, chaque émission étant répétée cinq fois dans la journée pour tenir compte des fuseaux horaires. Le reste est occupé par le divertissement, les sports, les magazines etc. Il faut encore citer une émission phare « Ça me dit », trois fois par an, en direct d'une capitale francophone.

Parallèlement, Satellimages-TV5 s'est modernisée en optant pour le tout numérique.

La nouvelle grille a entraîné une augmentation significative de l'audience. Ce contexte de succès peut être illustré par l'exemple du golfe Persique où TV5 se situe à égalité avec la BBC et mieux que CNN.

Le potentiel de développement repose pour partie sur les expatriés et les francophones (dont les enseignants), sur la diversité des sous-titrages (français, arabe ...), les films de cinéma et le sport, (par exemple : deux matches de football par semaine).

Quoi qu'il en soit, la nouvelle grille est au centre du différent qui oppose Satellimages-TV5 et le CTQC. Il s'en est suivi une controverse qui a tendu les relations entre le Canada et l'Europe, puisque le CTQC est, à la fois pour des raisons de proximité et des raisons juridiques, responsable de TV5 Amériques et que la faible audience de TV5 USA avec moins de 5.000 téléspectateurs et la mauvaise qualité des programmes de TV5 Amérique latine, lui sont imputées.

Les réticences du CTQC

De la réunion de 1998, évoquée ci-dessus, il ressortait que la nouvelle grille serait expérimentée en Europe puis, en cas de succès, appliquée au monde entier. Mais, malgré le succès avéré de la grille, le CTQC persiste dans ses réticences car ses dirigeants craignent qu'elle ne soit pas adaptée à leur audience, qu'elle réduise la place des programmes canadiens et

québécois et que les téléspectateurs se détournent de TV5. Peut-être y a-t-il également, derrière ces réticences, le souci de ne pas se heurter aux syndicats qui se sont inquiétés du maintien des emplois au sein du CTQC ? A cet égard, la presse canadienne évoque une vingtaine d'emplois menacés.

Toutefois, dans la mesure où le CTQC ne modifierait pas ses grilles, il y aurait peu de possibilités d'améliorer TV5 Amériques.

Conscientes de ce problème, les autorités canadiennes ont remplacé le responsable du Consortium et nommé M. Pierre Lampron qui a demandé à M. Jean Stock un projet de grille mais, sept mois après sa nomination à la tête du CTQC, le nouveau président a démissionné. Les grilles américaines n'ont donc toujours pas été modifiées et le CTQC n'a plus de président.

Fin juin 2000, TV5 était dans une situation de blocage. Pour en sortir, M. Stock a, de sa propre initiative, proposé sa candidature à la présidence du CTQC en juillet de cette même année. Cette candidature, dont l'objectif était de créer une structure dirigeante unique, a été refusée par les Canadiens au motif qu'il n'était pas Canadien.

La position européenne

Pour tenter de trouver une solution les ministres européens de tutelle ont tenu une réunion à Vevay le 27 octobre 2000. Ils ont réclamé une réforme en profondeur des structures avec la création d'une structure multilatérale unique et une gestion en réseau à partir de Paris.

M. Charles Josselin, Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, est intervenu devant le Sénat le 5 décembre dernier lors de l'examen de la loi de finances pour dire que la France avait annoncé à ses partenaires qu'à défaut de cette réforme, qu'elle souhaitait voir intervenir dans un délai très rapproché, elle mettrait fin unilatéralement au financement de TV5 Amériques et confectionnerait un nouveau signal, confié à Satellimages-TV5, à destination des États-Unis et de l'Amérique latine.

Une réunion de hauts fonctionnaires a eu lieu le 19 janvier 2001 à Ottawa pour mettre au point les conditions d'application des décisions des ministres à Vevay. Mais, pour l'instant, les résultats n'en ont pas été publiés. Les discussions se poursuivent toujours au moment de la rédaction du présent rapport.

Au Canada, à en croire la presse canadienne, ou plutôt québécoise, il semble acté que le rapatriement à Paris de TV5 Amériques est déjà décidé et l'on feint de se demander s'il ne va pas en être de même pour le signal du CTQC, à moins qu'il ne s'agisse de susciter une mobilisation en faveur de TV5 Canada.

Solutions d'avenir

Dans ces conditions, qu'elle peut être l'attitude de l'APF ?

Le risque majeur est bien évidemment l'éclatement de TV5. Il semble cependant souhaitable de faire en sorte de ne pas remettre en cause l'outil TV5 multilatéral, car il y aurait un véritable risque de voir intervenir les chaînes européennes francophones en ordre dispersé sur le continent américain, mettant ainsi TV5 en mauvaise posture.

Plusieurs solutions sont envisageables :

1- Rester dans la logique actuelle de TV5 et essayer de trouver une solution dans le cadre juridique actuel qui passe par l'acceptation d'une refonte des grilles de TV5 Amériques et un meilleur dialogue avec le CTQC.

Dans cette hypothèse faut-il aller vers une présidence unique des deux opérateurs ? L'Europe se contentera-t-elle d'une réforme du CTQC dont la structure est jugée, au Canada même, « lourde, coûteuse et peu adaptée aux changements technologiques de ce media » (Le Devoir, 20 février 2001) ?

2- Ne rien faire et laisser l'Europe se retirer de TV5 Amériques pour créer sa propre structure, ce qui risque, à plus ou moins long terme, de casser l'alliance avec le CTQC.

3- Glisser vers une logique de bouquets. Dans cette hypothèse, TV5 deviendrait opérateur de bouquets, c'est-à-dire qu'elle jouerait le rôle d'ensemblier en fédérant et gérant un bouquet de chaînes nationales formatées pour l'exportation et adaptées aux bassins d'audience.

Une réflexion est d'ailleurs menée dans plusieurs pays européens sur cette possibilité. Il existe même en Suisse un embryon de chaîne, réservé pour l'instant aux seuls expatriés suisses. Une réflexion est également en cours en Belgique et la France a des projets en ce sens. Ainsi Satellimages-TV5 et France Télévision projettent de créer une filiale commune dans cette perspective.

Cette logique de bouquets n'exclut d'ailleurs pas le maintien de la chaîne francophone telle qu'on la connaît aujourd'hui. Il est en outre probable que la réforme globale de TV5 serait mieux admise si l'ensemble s'orientait vers une logique de bouquet.

Il a fallu plusieurs mois de discussion pour parvenir à un accord. Celui-ci a été signé à Ottawa le 22 juin 2001.

L'accord, signé par les cinq ministres responsables de TV5 (Canada, Communauté française de Belgique, France, Québec et Suisse), regroupe sous l'entité «TV5 Monde », nom désormais donné à TV5 Satellimages, basée à Paris, la gestion opérationnelle de tous les signaux dirigés sur l'Europe, l'Afrique, l'Asie, l'Orient, les Etats-Unis et l'Amérique latine. Le Consortium de télévision Québec Canada (CTQC) gèrera de Montréal le signal TV5 sur le territoire canadien et assurera les fonctions relatives à l'enseignement du français, la facturation et le sous-titrage pour les Etats-Unis et l'Amérique latine.

TV5 Monde généralisera la grille de programme mise en œuvre par TV5 Satellimages.

Mmes Sheila Copps, ministre du patrimoine canadien, et Diane Lemieux, ministre d'Etat à la culture et aux communications du Québec se sont félicitées de cet accord « riche en occasions de toutes sortes pour les intervenants engagés dans ce dossier et pour la Francophonie dans son ensemble ». Elles ont également fait part de leur intention de travailler avec des partenaires publics et privés ainsi qu'avec TV5 Monde pour développer une chaîne internationale de langue française « TV5 Canada Québec international », destinée à améliorer la visibilité et le rayonnement international des productions de langue française du Québec et d'ailleurs au Canada.

La création de cette chaîne permettra de rassurer les salariés du CTQC qu'inquiétait la perspective du rapatriement à Paris des signaux de TV5 Amériques.

On voit donc se confirmer une logique de bouquets où, autour de TV5 Monde, seraient regroupés les signaux de télévisions francophones nationales.

Après trois ans de péripéties, cet accord, et toutes les réformes et réflexions qui l'ont précédé, sont de nature à conforter la chaîne de télévision francophone multilatérale, qui en outre devrait avoir tout à gagner d'une logique de bouquets qui assoira davantage la Francophonie dans l'espace télévisuel planétaire.

* * * * *

Le rapport annuel d'activité de la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie retrace la participation des parlementaires français aux travaux de l'Assemblée consultative de la Francophonie ainsi qu'à certaines initiatives prises dans le cadre de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Cette parution permet également de mieux apprécier les évolutions qui traversent le monde francophone : défense de la démocratie, respect des droits de l'homme, maintien de la diversité culturelle, rôle des femmes dans la société.