



Renforcement de la coopération interparlementaire grâce aux technologies modernes

Rapport et recommandations du groupe de travail chargé de mettre à jour les Lignes directrices sur la coopération interparlementaire dans l'UE, amendés à la lumière de la pandémie de Covid-19

Introduction

1. La Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne, qui s'est tenue à Vienne en avril 2019, a demandé à la présidence finlandaise d'organiser un groupe de travail chargé de présenter une proposition de mise à jour des Lignes directrices de 2008 pour la coopération interparlementaire dans l'Union européenne. Le groupe de travail a également été invité à faire rapport sur le thème d'une meilleure utilisation des moyens de communication modernes pour faciliter la coopération interparlementaire.
2. Le groupe de travail a réuni 55 fonctionnaires issus de 34 parlements ou chambres. Il s'est réuni une fois à Helsinki avec 27 participants et a par la suite finalisé son rapport par voie électronique.
3. Une première enquête menée auprès des parlements de l'UE a révélé que les parlements et les chambres présentaient des différences considérables quant à leurs équipements techniques et leur approche face à l'introduction de nouvelles technologies. D'autre part, le groupe de travail a identifié des moyens d'apporter au plus vite des améliorations techniques aux procédures interparlementaires existantes.
4. Le groupe de travail a décidé de ne pas recommander de solutions techniques spécifiques car elles impliqueraient des technologies propriétaires et des questions qui doivent être tranchées par le biais de procédures de passation de marchés publics dans chaque parlement. En outre, l'évolution rapide et continue du secteur des TIC signifierait que des suggestions techniques spécifiques deviennent rapidement obsolètes.
5. Le groupe de travail a présenté ses conclusions au cours de la réunion des Secrétaires généraux des parlements de l'UE à Helsinki (26 et 27 janvier 2020). Toutefois, sa proposition n'a pu être adoptée lors de la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne à Helsinki en mai 2020, qui a dû être annulée à la suite de l'émergence de la pandémie de Covid-19 en Europe. Le parlement finlandais a donc demandé à la présidence allemande de la Conférence des présidents de reporter ce document à la réunion des présidents qui se tiendra à Berlin en mai 2021.

-
6. À la lumière des expériences récentes liées à cette pandémie de Covid-19, il est cependant devenu évident que les solutions techniques ne proposent pas seulement un outil utile visant à améliorer les conférences physiques existantes, mais qu'elles peuvent en outre devenir un moyen indispensable de communication et de coopération interparlementaires lorsque les réunions physiques sont impossibles. C'est pourquoi la présidence allemande, en accord avec le chef du groupe de travail finlandais, reconnaît la nécessité d'amender ce rapport en fonction des enseignements tirés de la pandémie. Avant d'être soumis à la Conférence des présidents, le rapport a été soumis pour examen aux parlements nationaux et débattu lors de la réunion des Secrétaires généraux des parlements de l'UE tenue virtuellement depuis Berlin le 29 mars 2021.

Les conférences interparlementaires devraient être améliorées par la technologie

7. Le groupe de travail a convenu que, pour les conférences interparlementaires établies, telles que la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne, la réunion des Secrétaires généraux, la COSAC, les conférences thématiques permanentes, etc., se réunir physiquement dans un lieu spécifique est utile en soi. Les conférences offrent des possibilités d'interaction et de réseautage entre les parlementaires allant au-delà de ce qui se passe dans la salle de conférence. Rien ne peut remplacer les contacts personnels des élus politiques permettant d'échanger des points de vue et de clarifier les positions politiques. Si toutefois surviennent des difficultés qui ne permettent pas de se rencontrer en personne, il conviendra d'examiner si les conférences interparlementaires doivent se dérouler dans des formats alternatifs afin d'éviter leur report ou leur annulation. Les réunions par visioconférence pourraient également compléter et améliorer de manière précieuse la coopération interparlementaire, en offrant notamment des formats supplémentaires à moindre coût.
8. La technologie moderne de conférence offre de nombreuses pistes d'amélioration:
- 8.1 Les experts et les orateurs principaux, qui sont autrement difficiles à recruter, peuvent se présenter aux conférences depuis leur pays d'origine et participer également à des échanges avec les participants.
 - 8.2 Le streaming vidéo permet d'ouvrir les conférences interparlementaires à un large public, à un coût limité. Bien entendu, cela signifie également que les parlementaires qui ne peuvent assister à une conférence, peuvent suivre ses délibérations à distance.
 - 8.3 Pour les grandes conférences, l'introduction d'écrans vidéo améliore considérablement l'expérience des participants, en augmentant la visibilité et en permettant l'utilisation de présentations graphiques pour compléter la parole.
 - 8.4 De nombreux parlements utilisent des outils interactifs, tels que les murs Twitter modérés, pour valoriser les conférences.
9. Les technologies susmentionnées sont déjà courantes. L'expérience a généralement été positive. Parmi les enseignements tirés, tels qu'ils ont été identifiés par le groupe de travail avant la pandémie de Covid-19, figure la nécessité d'une redondance technique, c'est-à-dire la réplique de systèmes informatiques critiques en guise de plan de secours pour assurer le bon déroulement de la conférence en cas de difficulté technique. Le groupe de travail a également constaté que les conférences parlementaires prospéraient grâce aux interactions. Dans la mesure du possible, les conférences interactives en direct sont préférables aux déclarations enregistrées des orateurs, sans possibilité de poser des questions.

-
10. Le groupe de travail note que les investissements dans les technologies de conférence soutiennent les efforts des parlements pour interagir avec les citoyens, en ouvrant de nombreuses réunions et manifestations parlementaires à un public plus large. La coopération interparlementaire est un bénéficiaire supplémentaire du progrès technique. Pour de nombreux parlements, l'interaction avec les citoyens peut constituer un motif d'investissement principal, la coopération interparlementaire étant un facteur supplémentaire à prendre en compte lors de l'établissement des spécifications techniques.
 11. L'acquisition et l'utilisation de technologies relèvent de la compétence de chaque parlement. Toutefois, le groupe de travail souligne que le CSUE devrait encourager le recours à des améliorations et innovations techniques chaque fois que cela est possible. En outre, le CSUE devrait promouvoir l'échange d'expériences et l'assistance mutuelle afin que les exigences particulières de la coopération interparlementaire puissent être prises en compte lors de la planification des acquisitions de technologies informatiques, dans le but de disposer d'outils techniques caractérisés par une plus grande interopérabilité.
 12. Le groupe de travail note que, pour les parlements nationaux dépourvus d'outils de téléconférence et de savoir-faire en la matière, les bureaux de liaison du Parlement européen dans les capitales nationales pourraient être en mesure de fournir une assistance technique en matière de coopération interparlementaire, notamment pour les contacts avec le Parlement européen. À cet égard, il est tout aussi important de noter le rôle qu'a joué la coopération interparlementaire pour aider les parlements afin qu'ils puissent continuer à fonctionner pendant la pandémie grâce à la technologie, par exemple en rassemblant et en partageant les bonnes pratiques, les ressources et les outils techniques.
 13. Le groupe de travail observe que IPEX est devenu l'hébergeur Web de la Conférence des présidents, de la COSAC et des conférences interparlementaires permanentes. IPEX deviendra au fil du temps le dépositaire de leurs documents et la « mémoire institutionnelle » de la coopération interparlementaire dans l'UE. IPEX fournirait un service supplémentaire précieux s'il pouvait tenir à jour les coordonnées des participants à toutes les fonctions interparlementaires qu'il assure.

La technologie facilite de nouvelles formes de coopération interparlementaire

14. L'enquête initiale menée par le groupe de travail a révélé que plusieurs parlements avaient utilisé la technologie des téléconférences pour établir de nouveaux contacts bilatéraux ou multilatéraux, par exemple entre des comités sectoriels dans deux ou plusieurs États membres. Comme l'a expliqué le groupe de travail, cette coopération peut être informelle et ponctuelle, par exemple sous forme de webinaires. Les possibilités ont été jugées infinies.
15. Le groupe de travail explique que, alors que certains parlements investissent dans des logiciels de conférence plus sophistiqués que d'autres, il existe des solutions sur le marché qui permettent la communication entre homologues qui ne disposent pas des mêmes équipements. La solution standard actuelle consiste pour les parlements à se connecter à une salle de conférence virtuelle sur Internet compatible avec les différentes technologies disponibles sur le marché. L'interopérabilité technique de différents systèmes signifie

qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une standardisation technique entre les parlements. Bien que la technologie autorise un nombre important de participants à une téléconférence, l'expérience avant la pandémie a montré que, pour être vraiment interactives, les téléconférences pourraient accueillir un nombre limité de participants (6 à 9). Cette évaluation doit être adaptée au contexte de la pandémie, qui a mis en évidence la faisabilité des visioconférences à grande échelle et montré la nécessité de solutions plus créatives.

16. Le groupe de travail observe que les logiciels de bureau installés dans la plupart des ordinateurs personnels permettent déjà la tenue de conférences entre de petits groupes de personnes. Cette technologie est d'ores et déjà accessible à tous, à une qualité raisonnable et un coût négligeable. Les parlements ont déjà pris de nombreuses dispositions pendant la pandémie de Covid-19, c'est-à-dire qu'ils ont acheté la plupart des logiciels de visioconférence aisément disponibles et acquis des connaissances importantes liées à leur utilisation. Si l'on porte l'attention appropriée aux détails techniques, il n'y a aucune raison pour que les progrès technologiques excluent quelconque parlement en raison d'équipements manquants ou incompatibles. Cela ne signifie pas pour autant que le nombre élevé de plateformes disponibles ne pose pas de difficultés, d'où l'appel à une approche plus interopérable et à une assistance mutuelle, comme décrit ci-dessous.

La technologie peut alléger le fardeau des réunions techniques

17. Alors que les réunions physiques devraient rester la règle pour les principales conférences interparlementaires, le groupe de travail observe qu'il existe d'autres réunions qui peuvent être utilement remplacées par la technologie. De nombreuses fonctions de la coopération interparlementaire nécessitent des travaux préparatoires ou administratifs. L'approbation des projets d'ordre du jour, la rédaction initiale des conclusions et les menus détails administratifs en sont des exemples. La coopération interparlementaire dans l'UE étant ouverte à tous les parlements européens, le nombre de participants et le temps consacré aux réunions préparatoires et administratives peuvent souvent être disproportionnés par rapport à l'ordre du jour. Pour les parlements individuels, c'est une surcharge de consacrer un fonctionnaire pour un ou deux jours ouvrables (temps de déplacement compris) au traitement des questions courantes et non litigieuses.
18. Le groupe de travail estime que, dans la mesure du possible, les réunions physiques ne devraient être organisées qu'en cas de nécessité, en raison d'une obligation légale ou parce que les problèmes à résoudre doivent véritablement faire l'objet de négociations en personne. Sinon, les projets d'ordre du jour peuvent être approuvés, les textes peuvent être révisés et les décisions administratives peuvent être prises par des moyens techniques, tels que des échanges d'e-mails, des téléconférences ou des espaces de travail collaboratifs en ligne. Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, de nombreux exemples ont montré qu'il existe des méthodes efficaces, dynamiques et économiques destinées à préparer et conduire des réunions techniques. Dans la mesure où tous les parlements ont dû adapter leurs propres méthodes de travail, où le personnel et l'administration travaillent souvent à distance et par le biais de moyens en ligne, les outils et les bonnes pratiques mis au point durant cette période devraient également servir d'orientation à la coopération interparlementaire.

-
19. La décision de savoir si l'ordre du jour nécessite une réunion physique ou si ses points peuvent être traités par des moyens techniques est laissée à l'appréciation de chaque présidence, par exemple sur la base de la nature technique ou politique et la pertinence de la réunion. Le groupe de travail rappelle aux organisateurs qu'ils ont le devoir d'examiner les coûts et les avantages de chaque format de réunion, y compris le rôle des parlements à faire figure d'exemple en matière de méthodes de travail durables.

Questions de principe

20. La coopération interparlementaire technologiquement avancée devrait être soumise aux mêmes principes généraux que les réunions physiques traditionnelles. Le Parlement européen, les parlements de la présidence et les autres organisateurs ont le pouvoir et le devoir de décider du format technique des réunions. Pour ce faire, il convient de veiller à ce que les réunions soient accessibles à tous, sans aucune discrimination en raison des ressources techniques. Les réunions doivent être dûment documentées et faire l'objet d'une diffusion publique, quel que soit le format technique. La technologie utilisée doit être gérable pour les utilisateurs non spécialistes - dont on peut en outre supposer, surtout après la pandémie actuelle, qu'ils possèdent les connaissances informatiques de base nécessaires. Compte tenu de l'importance potentielle des visioconférences à l'avenir, il importe de garantir le maintien des procédures de coopération interparlementaire dans le cadre de l'utilisation des visioconférences et des solutions techniques.

Enseignements de la pandémie de Covid-19

21. Les expériences tirées de la pandémie Covid-19 ont mis en évidence les défaillances et faiblesses initiales dans l'état de préparation des solutions technologiques, à une époque où une réaction coordonnée au niveau de l'UE, y compris entre les parlements de l'Union européenne, se faisait plus urgente que jamais. La nature perturbatrice de la crise actuelle offre l'opportunité pour une plus grande innovation et un dynamisme accru. Alors que les citoyens européens attendent de l'UE et de leurs parlements une réponse cohérente et transparente, la coopération interparlementaire doit tirer parti de l'évolution rapide des technologies numériques afin de garantir un cadre solide pour un dialogue démocratique, inclusif et étroit.
22. Bien qu'il soit impossible de remplacer purement et simplement les conférences interparlementaires par des solutions technologiques, la pandémie de Covid-19 a mis en évidence que des défis peuvent survenir qui rendent les réunions physiques impossibles, tels qu'une pandémie mondiale. Par conséquent, une alternative fiable et flexible aux réunions physiques devrait être disponible rapidement pour éviter leur report ou leur annulation sur une période prolongée. Lorsque c'est le cas, l'utilisation des technologies devrait incarner les mêmes valeurs de collaboration, d'inclusion, de participation et d'ouverture promues par la tradition des conférences interparlementaires. L'activité interparlementaire en soi ne peut être excessivement simplifiée et l'ordre du jour traditionnel des conférences ne peut se retrouver dépouillé, quel que soit le format choisi pour la conférence. Le recours à la technologie ne devrait pas réduire la coopération entre les parlements, mais au contraire conduire à davantage de canaux pour la collecte et le partage d'informations au niveau européen.

-
23. La crise actuelle a montré qu'une réorganisation à plus grande échelle des conférences parlementaires sous la forme de visioconférences représente un défi important pour les services informatiques des parlements et les fournisseurs externes. Afin de promouvoir une réaction rapide et fiable en temps de crise, il convient donc d'élaborer et de maintenir une stratégie informatique robuste et innovante dans chaque parlement afin de garantir que l'infrastructure technique adéquate est prête à être utilisée. Si la transition rapide vers des solutions informatiques au début de la pandémie de Covid-19 a été possible grâce aux efforts considérables du personnel et des membres des différents parlements, les déficits de formation et de compétences, ainsi que la dépendance à l'égard d'un large éventail de fournisseurs de plateformes vidéo différentes, ont constitué un défi initial. La nature interactive des conférences interparlementaires a exigé la capacité d'accueillir un grand nombre de participants simultanément et de prévoir des dispositions techniques pour l'interprétation dans plusieurs langues, l'intervention d'un modérateur et la diffusion synchrone à haut débit. Afin de maintenir la coopération interparlementaire durant cette crise et les crises futures, les parlements devraient donc s'efforcer d'adhérer à des référentiels technologiques minimaux, qui devraient faire régulièrement l'objet de tests et d'adaptions pour se conformer à l'évolution rapide du secteur des TIC;
 24. Il convient d'accorder la préférence aux solutions indépendantes des logiciels afin d'assurer un maximum d'interopérabilité et de compatibilité entre les parlements. En outre, en ce qui concerne plus particulièrement les conférences hybrides (participation physique et en ligne), les hôtes et les participants devraient être dûment informés afin d'utiliser correctement les technologies de visioconférence.
 25. Par ailleurs, le recours accru aux solutions à distance soulève également la question de la sécurité. Toute utilisation des TIC doit être équilibrée par des mesures de cybersécurité robustes destinées à protéger les systèmes informatiques contre les attaques, les intrusions et les risques pour les données et les processus démocratiques. Des questions de sécurité peuvent également survenir en lien avec la comptabilité du travail et du vote à distance. Il convient donc de veiller à maintenir les impératifs usuels de responsabilité, de participation et d'équité.
 26. Outre les défis techniques et de sécurité, certains aspects juridiques doivent être pris en compte. Par exemple, les solutions informatiques doivent être conformes au règlement général sur la protection des données (RGPD) et à la directive sur les marchés publics. L'objectif du RGPD est de protéger les données à caractère personnel dans les États membres de l'UE. Il est dès lors crucial de passer en revue les fournisseurs techniques à tous égards avant de faire appel à leurs services techniques ou leurs plateformes, afin de ne transférer les données à caractère personnel vers un pays tiers que moyennant la fourniture de garanties appropriées.
 27. La coopération interparlementaire aurait été impossible tout au long de la pandémie sans les visioconférences à grande échelle. Il importe donc de trouver, en temps de crise, de nouvelles méthodes pour appliquer les mêmes impératifs d'ouverture, d'interactivité et de collaboration aux visioconférences de grande ampleur, pour tous les parlements participants. Une approche pragmatique et orientée vers les solutions est nécessaire.

-
28. L'expérience des conférences interparlementaires pendant la pandémie a mis en évidence que l'utilisation d'outils de visioconférence interopérables et rétrocompatibles ou une plus grande compatibilité entre les solutions existantes se serait peut-être avérée plus efficace. L'assistance mutuelle pour la visioconférence entre les parlements nationaux et le Parlement européen pourrait contribuer à renforcer la coopération interparlementaire ainsi que la souveraineté numérique de l'Europe, notamment compte tenu des décisions actuelles de la CJUE relatives au RGPD.

Recommandations

29. Le groupe de travail et la présidence allemande proposent que la Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne adopte les recommandations suivantes:

Recommandations du CSUE sur le renforcement de la coopération interparlementaire grâce à la technologie

30. La Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne:

- 30.1 note que les conférences et les réunions des parlements sont une fonction essentielle de la coopération interparlementaire, pour laquelle la technologie offre une amélioration;
- 30.2 note que dans les situations où les réunions physiques des parlements ne sont pas possibles, la technologie peut offrir une alternative fiable et pertinente;
- 30.3 considère que les réunions par visioconférence et les réunions hybrides (un mélange de réunions physiques et à distance) peuvent constituer un complément et un renforcement précieux de la coopération interparlementaire et sont à même de fournir notamment des formats supplémentaires à moindre coût;
- 30.4 observe que la visioconférence, lorsqu'elle est appropriée, offre la possibilité de réduire l'empreinte carbone des réunions, contribuant ainsi à atteindre les objectifs de l'Europe en matière de durabilité et de climat;
- 30.5 observe que la technologie permet de remplacer certaines réunions non essentielles, par exemple à des fins préparatoires et administratives, et des réunions de fonctionnaires, par des téléconférences, des espaces de travail collaboratifs ou d'autres moyens techniques. Pour ces réunions, le CSUE encourage les parlements à envisager la possibilité de renoncer à des réunions physiques lorsque leur objectif peut être atteint sans déplacement;
- 30.6 encourage les parlements à faciliter les visioconférences interparlementaires au travers de l'assistance mutuelle et d'une coopération étroite en matière de technologies de l'information, afin d'accroître l'efficacité des visioconférences et d'en faire un instrument prévisible pour l'avenir, tout en renforçant la souveraineté numérique et la résilience de l'Europe et en respectant la réglementation de l'UE en matière de protection des données;

-
- 30.7 encourage les parlements à élaborer une conscience stratégique de la capacité des outils et services numériques à améliorer le travail parlementaire et à rendre les parlements plus ouverts, accessibles et responsables;
- 30.8 note que lorsque les technologies sont mises à contribution pour remplacer ou améliorer les réunions, celles-ci doivent incarner les mêmes valeurs de collaboration, d'inclusion, de participation et d'ouverture qui ont traditionnellement caractérisé les conférences interparlementaires, y compris les dispositions linguistiques;
- 30.9 encourage les parlements, lorsqu'ils planifient l'acquisition de TIC, à prendre en compte les exigences de la communication interparlementaire et l'objectif de renforcer la souveraineté numérique et la résilience de l'Europe comme facteur lors de la définition des spécifications, en tenant compte également du règlement général sur la protection des données;
- 30.10 encourage les parlements organisant des conférences interparlementaires à les rendre accessibles au public et aux parlements par le biais du streaming vidéo ou d'autres moyens similaires, chaque fois que possible;
- 30.11 observe que les technologies déjà disponibles dans la plupart des parlements et dans les bureaux de liaison du Parlement européen dans les capitales nationales constituent une ressource utile et rentable pour la coopération interparlementaire, par exemple à travers des réunions ou des webinaires à plus petite échelle sur des sujets spécifiques, et incite les parlements à utiliser au maximum les technologies déjà à leur disposition;
- 30.12 reconnaît que les solutions informatiques offrent une approche souple et des possibilités flexibles non seulement pour améliorer, mais aussi, le cas échéant, pour remplacer les réunions et note par conséquent que des outils appropriés devraient être facilement disponibles pour maintenir ou promouvoir la coopération interparlementaire, dans le respect de l'autonomie de chaque chambre parlementaire eu égard au choix de ses propres outils numériques et dans le respect des règles nationales et européennes en matière de marchés publics. Il convient d'accorder la préférence aux solutions indépendantes des logiciels afin d'assurer un maximum d'interopérabilité et de compatibilité entre les parlements;
- 30.13 note que les présidences et les organisateurs sont chargés de déterminer le format et l'organisation technique des manifestations interparlementaires tout en veillant à ce que toutes les réunions se tiennent dans un cadre public et transparent, avec des résultats clairement définis et énoncés;
- 30.14 note l'importance de la protection des données et de la cybersécurité des outils de visioconférence et d'autres solutions informatiques, d'un chiffrement fort de bout en bout et de la conformité avec les règlements de l'UE en matière de protection des données, notamment compte tenu de l'arrêt Schrems II de la CJUE;
- 30.15 encourage IPEX à poursuivre le développement de sa fonction de dépositaire de documents pour les conférences parlementaires permanentes dans l'UE.