

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Déclaration des Participants

Conférence Internationale sur les Critères et l'Auto-évaluation des Parlements Démocratiques

Paris, 2-4 Mars 2010

Organisée par l'Institut de la Banque Mondiale (WBI) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Événement accueilli par l'Institut de la Banque Mondiale

En partenariat avec le Ministère des affaires étrangères et européenne (MAEE), le Bureau de Promotion de la Démocratie Parlementaire du Parlement Européen (OPPD), l'Union Interparlementaire (UIP), l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF); l'Association Parlementaire du Commonwealth (APC), et l'Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales (NDI)



OFFICE FOR
PROMOTION OF
PARLIAMENTARY
DEMOCRACY



Parlement et démocratie

Les premières années du vingt-et-unième siècle sont marquées par un profond paradoxe. D'une part, on assiste au triomphe quasi-universel de la démocratie, à la fois en tant qu'idéal et ensemble d'institutions et de pratiques politiques. D'autre part, les résultats concrets de cette démocratie suscitent une grande désillusion, tant chez les citoyens des "vieilles" démocraties que chez ceux des démocraties « nouvelles et émergentes ».

Le Prof. Steven FISH affirme "*La force d'un parlement national est probablement une – voire la – clef de voûte institutionnelle de la démocratisation*".¹ Inversement, l'absence d'un parlement représentatif et démocratique fort entame le soutien populaire aux systèmes démocratiques et nourrit le cynisme public. La qualité démocratique des élections ne saurait suffire à elle seule. Les institutions représentatives issues de ces élections doivent être démocratiques au niveau interne et exercer un pouvoir politique réel pour répondre aux attentes du citoyen.

L'intégrité du processus démocratique est de plus en plus reconnue comme un élément essentiel pour encourager et maintenir la confiance en la loi dans les différents pays.

Le développement de forums de coopération régionale avec une autorité exécutive et des institutions législatives nécessite une coopération interparlementaire intensive entre les parlements nationaux des pays membres et le parlement transnational concerné. Une coopération exécutive plus forte au niveau global doit s'accorder avec une coopération interparlementaire renforcée.

Les parlements assistent à des changements considérables alors qu'ils tentent de s'adapter aux défis d'un nouveau siècle. Bien que les parlements soient relativement tenus en faible estime dans plusieurs régions du monde, ils sont pourtant de plus en plus nombreux à faire preuve d'ouverture et de réactivité vis-à-vis de leur électorat, et à satisfaire convenablement leurs besoins dans un monde en proie à des changements rapides. Les parlements déploient de grands efforts pour:

- Etre plus inclusifs dans leur composition et leur façon de fonctionner, notamment en ce qui concerne les femmes, les minorités et les communautés marginalisées;
- Communiquer plus efficacement avec le public en s'ouvrant davantage aux médias et en développant leurs propres sites électroniques et chaînes de radio et de télévision;
- Trouver de nouvelles méthodes pour collaborer avec le public, y compris la société civile, et lui permettre de contribuer au processus législatif;
- Recouvrer la confiance du public dans l'intégrité des parlementaires à travers des codes de conduite exécutoires et la réforme du système de financement des partis;
- Rationaliser le processus législatif sans pour autant limiter l'examen minutieux nécessaire des projets de loi;
- Exercer un contrôle plus efficace sur l'appareil exécutif, y compris le contrôle du processus budgétaire et le domaine de la politique internationale qui gagne en importance;

¹ FISH, S. (2009), "Des parlements plus forts, des démocraties plus fortes", *Journal of Democracy*, Volume 17, Numéro 1m pp 5-20.

- Etre plus actifs au niveau de la collaboration transnationale pour intégrer une composante parlementaire plus efficace dans les organisations régionales et internationales, ainsi que dans le règlement des conflits violents.
- Développer leur capacité interne à initier et mettre en œuvre des plans et des priorités en se fondant sur un cadre de travail orienté vers des résultats fixes.
- Mettre en place des stratégies pour assurer l'engagement de la direction exécutive et parlementaire à ce processus.
- Prendre des mesures qui garantissent la continuité du processus au-delà de l'aide internationale.

Les critères et procédures d'évaluation régissant les parlements démocratiques

La déclaration finale du Sommet mondial des Nations Unies de 2005 énonce que "la démocratie est une valeur universelle" qui "n'appartient à aucun pays ou à aucune région ». Il n'existe pas un modèle unique de démocratie, et chaque parlement diffère de l'autre, tant par son système de gouvernance que par son contexte socio-économique.

Toutefois, un consensus s'est fait jour quant aux valeurs fondamentales d'un parlement démocratique. Ce dernier est, en effet, représentatif de la volonté politique et de la diversité sociale de la population, et exerce ses fonctions législative, de contrôle et représentation de manière efficace au niveau régional, national et international. Il doit être, par la même occasion, transparent, accessible et responsable à l'égard des citoyens qu'il représente.

Nombreuses sont les organisations² qui se sont mises à développer des cadres d'évaluation pour identifier les moyens procéduraux et les institutions permettant de traduire ces valeurs dans la pratique. Certains de ces outils d'évaluation ont une portée universelle. D'autres ont été conçus à la lumière des spécificités propres à une région ou à une sous-région données. Il serait utile, à cet effet, de recueillir les avis des régions qui ont été relativement sous-représentées dans ces discussions.³

Plutôt que de laisser des tiers édicter les critères d'évaluation ou d'appréciation des parlements, il est essentiel que les parlementaires participent à l'identification des critères qu'ils estiment nécessaires à un parlement démocratique et que le processus soit mené par les parlementaires eux-mêmes. Manifestement, ces cadres d'évaluation ne suffisent pas pour créer des parlements plus efficaces – en plus des critères et autres outils, le comportement et l'engagement des membres sont essentiels. L'établissement de normes et de critères réduit le risque de voir les bailleurs de fonds ou les praticiens du développement parlementaire exporter « leur » modèle de démocratie parlementaire, ce qui permet de promouvoir les critères démocratiques internationaux plus larges. Il est remarquable que les différents travaux sur les critères d'évaluation ont permis de déterminer des critères communs à tous.

² Par exemple, l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), l'Union interparlementaire (UIP), le Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC PF) et le « National Democratic Institute for International Affairs » (NDI).

³ Par exemple, l'Amérique Latine, le Moyen Orient et l'Afrique du Nord, et l'Europe.

Les cadres d'évaluation actuels ont vocation à devenir de puissants outils de changement. Ils sont utilisés volontairement et les conclusions qui en découlent sont développées au niveau national et prises en main par le parlement. Les cadres d'évaluation fournissent une plateforme pour la discussion entre les membres du parlement, laquelle devrait déboucher sur une vision partagée des priorités du développement parlementaire, puis sur des recommandations d'actions destinées à répondre aux dites priorités. Bien que le débat démocratique portant sur ces questions revête une valeur importante en soi, il n'en demeure pas moins que l'efficacité de ces évaluations doit être jugée à l'aune des résultats qui en ressortent non seulement en termes de représentativité, de transparence, d'accessibilité, de responsabilisation et d'efficacité accrues du parlement, mais également en termes d'un meilleur développement social et économique.

Les domaines de consensus

Il y a plusieurs domaines de consensus entre les critères de l'APC, du NDI et de l'APF, bien que la formulation des phrases puisse varier entre les documents. Bien que l'outil de l'UIP ne se prête pas à une comparaison directe avec les trois autres documents, il recouvre tous les domaines de consensus. Les thèmes communs entre les quatre documents sont les suivants :

- **Indépendance institutionnelle**
Les exemples incluent l'immunité parlementaire, l'autonomie budgétaire, le contrôle du personnel, le recours à ses propres expertises, des ressources suffisantes pour accomplir les fonctions constitutionnelles, des infrastructures adéquates, le contrôle sur ses propres lois internes et le droit de tenir une session extraordinaire.
- **Procédures justes**
Les exemples incluent des règles de procédure écrites, des sessions plénières publiques, la détermination de l'ordre de priorité des motions déposées par les membres et l'inscription des points à l'ordre du jour, des opportunités significatives pour débattre des projets, l'utilisation de langues officielles, le droit à tous les membres d'exprimer leur point de vue librement, et la mise en place de dispositifs pour assurer que les opposants et les minorités peuvent contribuer efficacement aux travaux des parlements.
- **Légitimité démocratique et représentation**
Les exemples incluent la tenue d'élections démocratiques, une chambre basse élue par le suffrage universel, la tenue d'élections périodiques régulières, l'absence de restrictions à l'éligibilité d'un candidat fondée sur des considérations portant sur le genre, la race, la langue, ou la religion.
- **Organisation parlementaire**
Les exemples incluent le droit de constituer des commissions, la présomption que l'étude d'un projet ou d'une proposition de loi est renvoyée à une commission, le droit d'élire un président de commission selon les modalités définies dans son règlement, le droit de former des groupes de partis politiques parlementaires, le droit de recruter un personnel permanent, professionnel, et non partisan, la protection du chef du personnel non partisan des services du Parlement de toute forme de pression politique induite.
- **Fonctions législatives et de contrôle centrales**
Les exemples incluent la possibilité de la chambre basse de déposer et voter des propositions de lois ainsi que des amendements, le droit de consulter des experts et des membres du

personnel en matière de législation, le droit de procéder à des auditions ou de recevoir des témoignages d'experts, le droit de citation à comparaître ou de se faire communiquer tout document, l'utilisation de mesures de protection pour les témoins.

Bien qu'un consensus général ait été trouvé, des différences demeurent dans certains domaines comme les critères liés à des caractéristiques spécifiques associées à un certain type de système parlementaire ; les questions concernant le financement politique; les valeurs parlementaires et les questions éthiques ; les critères liés à des innovations spécifiques ou des pratiques « émergentes » ; et les critères qui dépendent de la taille des juridictions ou la disponibilité des ressources.

Recommandations

Pour les parlements :

1. Les parlements doivent reconnaître la nécessité et l'utilité de l'auto-évaluation périodique à la lumière des critères internationaux destinés aux parlements démocratiques et ils doivent faire usage des outils d'évaluation disponibles selon le contexte national qui leur est propre afin de renforcer leur performance et programmes de développement dans des domaines clés qui sont identifiés dans le processus d'évaluation.
2. Les parlements doivent assurer la liberté d'expression des parlementaires de tous les partis politiques au cours du processus d'évaluation.
3. Les parlements doivent renforcer toutes les composantes de leur coopération interparlementaire régionale, y compris l'élaboration de critères régionaux adéquats.
4. Des mesures spéciales doivent être encouragées en vue de faciliter une meilleure représentation et participation des femmes au parlement.

Pour les organisations de renforcement parlementaire :

5. Les organisations de renforcement parlementaire doivent continuer à mettre en place des programmes de formation et des outils qui reflètent la nature politique unique des parlements et qui sont fondés sur l'expérience des parlements et des parlementaires eux-mêmes.
6. Les organisations œuvrant au renforcement parlementaire doivent encourager et soutenir l'utilisation de ces outils d'évaluation dans le cadre des programmes de renforcement parlementaire.
7. Les organisations qui élaborent des outils d'évaluation doivent continuer à les améliorer sur base de leur méthode d'utilisation au parlement, et poursuivre la collaboration, la coordination et le partage régulier d'expériences.
8. Encourager les diverses organisations interparlementaires qui ont mis en place des cadres d'évaluation à développer et raffiner de façon plus approfondie les méthodologies.

9. Les nouvelles organisations, dans les régions qui ont jusqu'à présent été relativement sous-représentées, doivent s'atteler à l'élaboration de cadres d'évaluation à l'intention des parlements démocratiques.
10. Les critères d'évaluation du travail parlementaire doivent soutenir un statut qui protège les personnels des services parlementaires de toute pression politique.
11. Il convient d'élaborer un document facilement accessible qui met en exergue les domaines de convergence entre les différents outils d'évaluation.
12. Encourager l'utilisation d'AGORA, le Portail pour le Développement Parlementaire (www.agora-parl.org) et d'autres outils pour partager les connaissances et les expériences et mettre en place une communauté de praticiens engagée dans le développement parlementaire.

Pour les bailleurs de fonds :

13. Les bailleurs de fonds doivent réaffirmer que le développement parlementaire est plus efficace et plus durable lorsque le parlement joue un rôle majeur dans l'identification de ses priorités et besoins, et reconnaître que ces outils d'évaluation contribuent à cet objectif.
14. Les bailleurs de fonds doivent être encouragés à classer par ordre de priorité le soutien aux parlements dans leurs efforts visant à améliorer leur performance à la lumière des critères internationaux.
15. Les bailleurs de fonds doivent être encouragés à soutenir une recherche plus poussée dans ce domaine, notamment en ce qui concerne l'identification d'exemples de meilleures pratiques.

Pour les autres acteurs :

16. Les mouvements démocratiques internationaux tels que la Conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies et la Communauté des démocraties doivent intégrer ces outils d'évaluation à leurs efforts visant à promouvoir la démocratie dans le monde.
17. Les "Organisations de Contrôle Parlementaire" doivent être encouragées à améliorer leurs méthodes utilisées et à exercer un contrôle juste et responsable de la performance parlementaire conformément aux critères internationaux.
La mise en pratique des recommandations ci-dessus sera suivie par le comité de pilotage installé à Brisbane en 2008, et qui inclut l'UIP, l'APC, l'APF, le NDI, le WBI et le PNUD.