

Critères de l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA) pour des Assemblées démocratiques

Note d'orientation sur l'auto-évaluation

Introduction

Les parlements sont constamment évalués par des entités qui leur sont extérieures (médias, universitaires, institutions intergouvernementales, société civile...) et cette pratique prend de l'ampleur. En 2006, l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA) a donc élaboré des « Critères pour des Assemblées démocratiques », afin que les parlements et les Assemblées puissent mener leur propre auto-évaluation, en se fondant sur une norme du Commonwealth élaborée par les parlementaires et les responsables administratifs des parlements, une norme conçue expressément pour aider les parlements à définir de nouveaux modes de fonctionnement aussi efficaces que possible.

Groupe d'étude de la CPA

A l'initiative de ses membres et avec l'appui de ses principaux partenaires dans cette entreprise - l'Institut de la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) - la CPA a élaboré des « Critères pour des Assemblées démocratiques » fin 2006, pour guider les parlements cherchant à trouver de nouvelles manières d'améliorer leur performance, par exemple dans le cadre d'un programme de réforme démocratique, ou à déterminer s'ils se sont adaptés à l'évolution des pratiques et procédures parlementaires. Les organisations et institutions qui proposent des programmes de renforcement parlementaire peuvent aussi utiliser ces Critères, en partenariat avec les parlements et les assemblées, pour guider leur programmation.

Les critères de la CPA ont été élaborés par un Groupe d'étude de parlementaires de la CPA représentant différentes régions du Commonwealth. S'inspirant des directives de Latimer House pour le Commonwealth, d'un document de réflexion du National Democratic Institute et des recommandations d'environ 26 différents ateliers et groupes d'étude de la CPA tenus au fil des années, le Groupe d'étude de la CPA sur les Critères pour des Assemblées démocratiques a synthétisé et codifié un ensemble de critères reflétant la situation actuelle de la bonne pratique parlementaire du Commonwealth.

Même si le groupe d'étude a cherché à synthétiser les travaux antérieurs de la CPA, la synthèse a toujours été conçue comme le point de départ de la discussion plutôt que comme son aboutissement. Le groupe d'étude représentait la plupart des régions du Commonwealth, mais n'est pas parvenu à saisir toutes les nuances et la diversité des 53 pays du Commonwealth. La CPA encourage par conséquent chaque parlement à entreprendre une auto-évaluation sur la base des Critères et à partager son expérience avec ses homologues du Commonwealth. Elle organise également des discussions visant à formuler de nouveaux Critères reflétant la diversité au sein du Commonwealth.

Comment appliquer ces normes parlementaires ?

La citation suivante est extraite de l'introduction du rapport du groupe d'étude de la CPA : « un cadre qui définit ce qui constitue une pratique démocratique efficace dans des

parlements actuels aiderait les Parlements à évaluer eux-mêmes leurs efforts de réforme et de modernisation visant à faire des Parlements des institutions plus efficaces et démocratiques. De plus, les critères pourraient également constituer un outil utile pour les parlements essayant d'asseoir leur indépendance et leur autorité vis à vis du gouvernement.”

Une auto-évaluation “d’après critères” peut conduire à une discussion et à un débat, au sein des parlements et en dehors, sur l’adéquation et l’utilité des critères dans les différentes nations. C’est un instrument utile comme point de départ d’un débat. De plus, les critères peuvent constituer une base permettant d’évaluer l’efficacité du parlement, et contribuer à susciter des réformes.

De quoi s’agit-il ?

Les “Critères” sont établis sous forme de normes plutôt que comme des questions et le document ne prévoit pas de système pour codifier ou classer les réponses à ces critères. Les indicateurs sont répartis en quatre grandes rubriques thématiques : Général, organisation de l’Assemblée, Fonctions de l’Assemblée et Valeurs de l’Assemblée, qui contiennent également des sous-catégories.

Une auto-évaluation “d’après critères” consiste simplement pour un parlement à confronter ses progrès à une norme parlementaire acceptée ou éventuellement à appuyer une demande d’assistance externe. Un tel exercice aiderait également la CPA à garantir que les « Critères » sont adaptés aux différentes manières dont la démocratie parlementaire est pratiquée dans tout le Commonwealth.

Comment mener une auto-évaluation

On peut mener une autoévaluation "d’après critères" en :

- déterminant si un parlement ou une assemblée peut “cocher la bonne case” pour chacune des 87 normes,
- évaluant sa conformité à chaque critère, par exemple en mettant une note de 1 à 5, ou
- élaborant une autre méthode de notation, par exemple en prévoyant que la note la plus élevée dans les domaines considérés comme plus importants que d’autres sera supérieure à la note la plus élevée dans d’autres domaines.

Un comité d’évaluation pourrait comprendre : les présidents, les membres du gouvernement et de l’opposition, les secrétaires ou employés et autres responsables. Le comité pourrait gagner en crédibilité s’il s’ouvrait à des experts extérieurs respectés et expérimentés (juges, hauts fonctionnaires, juristes, universitaires ou anciens parlementaires ou responsables administratifs). On pourrait demander aux experts extérieurs de ne pas divulguer les résultats de l’évaluation sans l’approbation du Parlement. Des évaluations d’après critères ont été ou sont menées par les entités suivantes : Australie, Territoire de la capitale australienne, Canada, Kiribati, Nauru, Nouvelle-Zélande, Niue, Tuvalu et Vanuatu

Variations des critères

Le Commonwealth et la CPA considèrent la diversité comme une force : des expériences, approches et attitudes différentes entraînent des variations dans les pratiques et les politiques, qui stimulent l’innovation dans tous les domaines. Il en va de même de la démocratie parlementaire, les théories parlementaires étant appliquées de manière différente dans l’ensemble du Commonwealth. La CPA convient qu’aucun parlement n’est source de “bonnes pratiques” dans tous les domaines, que tous les parlements peuvent être la source

d'innovations valables, indépendamment de leur taille ou de leur ancienneté, et qu'il existe en réalité différentes formes de « bonnes pratiques ». De plus, le système parlementaire est dynamique, de sorte que les « bonnes pratiques » d'aujourd'hui seront dépassées demain, les institutions, parlementaires, responsables administratifs et citoyens exigeant tous sans cesse des normes plus élevées.

L'élaboration de versions régionales des Critères de la CPA est une manière de contribuer à l'évolution de cet ensemble de normes très utiles. Les versions régionales élaborées pour l'Asie, l'Afrique australe et les îles du Pacifique identifieront les variations de pratiques et de priorités, afin que les parlements disposent de critères qui reflètent véritablement la diversité du Commonwealth.