



3^{ème} CONFERENCE MONDIALE DES PRESIDENTS DE PARLEMENT

Nations Unies, Genève, 19-21 juillet 2010



Point 3

SP-CONF-2010/3b)-R.1
1^{er} juillet 2010

PRESENTATION DE RAPPORTS D'AVANCEMENT DEPUIS LA CONFERENCE DES PRESIDENTS DE PARLEMENT TENUE EN 2005

b) DEFINITION DE NORMES MONDIALES POUR PARLEMENTS DEMOCRATIQUES

Rapporteuse : Mme Rose Mukantabana
Présidente de la Chambre des Députés du Rwanda

Introduction

Les participants aux éditions 2000 et 2005 de la Conférence mondiale des Présidents de Parlement ont souscrit sans réserve à l'action que mène l'UIP pour promouvoir la démocratie. Ils ont réaffirmé que le Parlement jouait un rôle central dans la promotion de la démocratie au niveau tant national qu'international, en soulignant que le Parlement est l'incarnation même de la démocratie et l'institution clé où s'exprime la volonté du peuple, où les lois sont adoptées et où le Gouvernement est amené à rendre compte de son action. Les Présidents de parlement se sont engagés à consolider l'action cruciale que mène l'UIP au service du renforcement des parlements et, partant, de la démocratie.

L'UIP a choisi une approche double pour promouvoir la démocratie : action normative et renforcement des capacités des parlements. Ce choix s'appuie sur les Statuts de l'Organisation qui attribuent un rôle central à l'UIP dans le renforcement de la démocratie à travers les parlements.

Les 15 dernières années ont vu des évolutions considérables dans l'action de l'UIP au service de la démocratie, notamment en matière normative. Dans le présent rapport, on dresse le bilan de l'action de l'UIP dans ce domaine depuis l'édition 2005 de la Conférence des Présidents. En outre, on y esquisse les initiatives que devra engager l'UIP pour prolonger cette action et préserver le rôle pilote qui est le sien dans l'élaboration et la promotion de critères et valeurs démocratiques.

L'approche normative de l'UIP

L'action normative est souvent associée à l'idée de règles et critères mis au point par une personne, ou un groupe de personnes, en vertu desquels d'autres personnes ou entités seront "jugées" sans que ces dernières aient leur mot à dire. Cela passe par la définition d'indicateurs en fonction des jugements qualitatifs ou jugements de valeur sont portés, souvent par des personnes extérieures, selon des critères quantitatifs. Or, ce processus laisse le champ libre à la subjectivité et rien ne permet d'affirmer qu'il soit véritablement utile sur le fond. Il peut

conduire à la mise en place de tableaux de classement qui semblent n'avoir d'autre but que de récompenser les "bons élèves" et leur faire plaisir, tout en irritant ceux qui se retrouvent en bas de tableau, voire en suscitant leur ressentiment.

L'UIP a adopté une approche entièrement différente dont on peut espérer qu'elle sera plus constructive et qui n'est pas prescriptive. Elle est en fait consultative, inclusive et participative. Il est en effet indispensable au succès de l'évaluation qu'elle soit reprise à leur compte par ceux qui en font l'objet.

L'UIP a associé des parlements à l'élaboration de normes dans la ferme conviction que les principes démocratiques ne peuvent pas être incarnés sans institutions et pratiques politiques appropriées et que ces institutions ne pourront être jugées démocratiques que si elles incarnent ces principes, ou contribuent à leur donner corps. Les parlements sont régulièrement associés à un dialogue qui leur permet, collectivement, d'identifier ce qui constitue une contribution efficace à la démocratie, étant entendu qu'ils doivent incarner les principes et valeurs démocratiques pour pouvoir atteindre cet objectif.

Etapes récentes de l'action normative au niveau mondial

Déclaration universelle sur la démocratie (1997)

Tout examen de l'action normative de l'UIP doit être replacé dans le contexte de la Déclaration universelle sur la démocratie, adoptée par l'UIP en 1997. En effet, cette déclaration marque la première tentative de la communauté internationale de codifier en un seul et unique document les principes fondateurs et les éléments constitutifs de la démocratie, au niveau tant national qu'international.

La Déclaration, reconnue comme une référence à l'aune de laquelle on peut évaluer la démocratie, sert de base de départ aux travaux récents normatifs de l'UIP. La décision prise en 2007 par l'Assemblée générale des Nations Unies de proclamer le 15 septembre Journée internationale de la démocratie constitue en partie une célébration du dixième anniversaire de l'adoption de la Déclaration universelle sur la démocratie.

Parmi les principes et les valeurs de la démocratie énoncés dans cette déclaration, il y a la nécessité de préserver et de promouvoir la dignité et les droits fondamentaux de l'individu, d'assurer la justice sociale, et de favoriser le développement économique et social de la collectivité. Il y a aussi l'exigence que toutes les composantes de la société, dont les hommes et les femmes, participent pleinement à sa gestion, et la libre concurrence politique entre toutes les composantes sociales comme modalité pour accéder au pouvoir et l'exercer; il y a la règle de droit et, enfin, le lien entre démocratie et paix, d'une part, et développement culturel, social et économique, de l'autre.

La Déclaration souligne donc l'importance d'élections libres et régulières permettant l'expression de la volonté populaire, la nécessité d'un gouvernement efficace, intègre et transparent, librement choisi et comptable de sa gestion, et l'existence d'institutions étatiques fortes, dont un parlement représentatif de toutes les composantes de la société doté des pouvoirs ainsi que des moyens requis pour exprimer la volonté du peuple en légiférant et en contrôlant l'action du Gouvernement.

La Déclaration souligne également la dimension internationale de la démocratie. On y affirme que les principes qui s'appliquent à la démocratie au niveau national doivent

s'appliquer aussi à la gestion internationale des problèmes mondiaux. Les Etats doivent donc veiller à ce que leur comportement soit conforme au droit international et à ce que les institutions et mécanismes mis en place pour piloter la gouvernance mondiale soient ouverts, transparents et comptables de leur action.

Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : Guide des bonnes pratiques (2006)

La 2^{ème} Conférence mondiale des Présidents de parlement, tenue en septembre 2005, était saisie d'un rapport d'étape sur les travaux entrepris par l'UIP en matière normative. Elle a en outre examiné un avant-projet de guide sur la démocratie. En 2006, l'UIP a parachevé et publié ce guide. Cet ouvrage s'inscrit dans le prolongement de la *Déclaration universelle sur la démocratie*. On y définit les attributs que tout parlement démocratique doit posséder : représentativité, transparence, accessibilité, obligation de rendre compte et efficacité aux niveaux national, international et local. On y identifie les mécanismes institutionnels requis pour concrétiser ces valeurs et on y abonde en exemples de la manière dont ces valeurs et objectifs sont mis en pratique par les parlements à travers le monde.

Conformément aux principes sur lesquels repose l'action normative de l'UIP, ce guide n'a pas vocation à produire un classement des parlements, ou à mesurer la qualité de la démocratie dans tel ou tel pays. Au contraire, il reflète le consensus général de la communauté parlementaire sur les éléments constitutifs d'un parlement démocratique, les valeurs qui lui sont sous-jacentes et les moyens et modalités institutionnels nécessaires à la mise en pratique de ces valeurs. Ce guide est à la fois un exposé de principes et une compilation de bonnes pratiques mises en œuvre par les parlements pour être mieux à même d'exécuter pleinement leur mandat constitutionnel : légiférer, contrôler et représenter.

Dans le *Guide*, les parlements sont placés sur le devant de la scène démocratique. Contrairement à l'opinion largement répandue qui veut que les parlements ne soient pas à la hauteur des espoirs placés en eux, le *Guide* démontre, au moyen d'exemples concrets, exactement ce que font les parlements pour rendre compte de leur action à leurs électeurs. Il ressort clairement du *Guide* qu'un débat utile est en cours au niveau international sur les conditions que doivent remplir les parlements pour être démocratiques. Il apparaît que les défis auxquels sont confrontés les parlements au 21^{ème} siècle sont similaires et qu'un sentiment d'émulation entre parlements est en train de naître qui contribuera à ce que ces défis soient relevés.

Evaluer le Parlement : outils d'auto-évaluation à l'intention des parlements (2008)

Ces évolutions ont conduit plusieurs parlements à évaluer leurs résultats et leurs méthodes de travail et à y apporter des améliorations. Pour leur faciliter la tâche, l'UIP a mis au point en 2006 des outils d'auto-évaluation. Ces outils ont pour vocation d'aider les parlements et leurs membres à évaluer leurs performances en fonction de critères généralement acceptés définissant ce qu'est un parlement démocratique, et à identifier des priorités et méthodes pour renforcer le Parlement. Ces outils étant basés sur des valeurs et principes démocratiques universellement reconnus, ils s'appliquent à tous les parlements, quel que soit le système politique dans lequel ils s'inscrivent, et quel que soit leur degré d'avancement.

Rappelons que le but n'est pas d'établir un classement des parlements ou de porter une appréciation extérieure sur tel ou tel parlement. Le processus d'auto-évaluation est porté par les parlementaires eux-mêmes, qui en sont les acteurs principaux et les seuls juges. Les outils d'auto-évaluation définissent un cadre constitué d'une série de questions qui invitent à des

jugements de valeur. Ces questions sont un point de départ pour un dialogue sur ce qui fonctionne bien dans le Parlement mais aussi sur ce qui mérite d'être amélioré. Ce cadre couvre six sections :

- La représentativité du Parlement
- Le contrôle parlementaire sur l'Exécutif
- La fonction législative du Parlement
- La transparence et l'accessibilité du Parlement
- L'obligation de rendre compte du Parlement
- La participation du Parlement à la définition des politiques internationales

Les parlements sont libres de s'appliquer ces outils à eux-mêmes mais certains d'entre eux préfèrent faire appel à un concours extérieur pour diverses raisons, notamment le manque de ressources humaines ou de savoir-faire. L'UIP a donc mis en place et formé un petit groupe de facilitateurs pouvant être appelés à aider les parlements à se servir des outils d'évaluation. Ces derniers ont été utilisés par des parlements de pays développés comme de pays en développement, par exemple dans le cadre d'un exercice de planification stratégique ou d'un bilan périodique des activités du Parlement. En 2009, ces outils ont été utilisés par les Parlements de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Cambodge, du Pakistan, du Rwanda et de la Sierra Leone. Au Rwanda et en Sierra Leone, l'UIP a facilité le processus avec des experts. Les Parlements de Bahreïn et de l'Irlande ont indiqué récemment qu'ils les utilisaient pour évaluer leur performance.

Ces outils reposent sur l'idée que la démocratisation n'est pas un événement ponctuel mais un processus continu qui suppose une certaine forme d'introspection permanente des institutions démocratiques, et l'adoption de mesures correctives, si besoin est.

L'UIP s'emploie à développer le lien nécessaire entre définition de normes et amélioration des capacités des parlements, éléments qui se renforcent mutuellement. Ainsi, les outils ont servi à aider les parlements à élaborer ou modifier leur plan stratégique de développement. Enfin, les conclusions des évaluations peuvent alimenter la formation et les services conseils et autres services que l'UIP dispense aux parlements bénéficiaires.

Autres activités normatives

Un certain nombre d'autres institutions sont actives en matière de définition de normes et critères ainsi que de méthodes d'évaluation de la performance parlementaire :

- L'Association parlementaire du Commonwealth (CPA) a mis au point en 2006 des *Benchmarks for Democratic Legislatures*. Ces critères CPA se présentent comme des énonciations plutôt que des questions. On dénombre 87 critères répartis sous quatre grandes rubriques : Questions d'ordre général; Organisation de l'Assemblée législative; Fonctions de l'Assemblée législative; et Valeurs de l'Assemblée législative.
- Le Programme des Nations Unies pour le développement a financé la définition de versions régionales des critères CPA. Cela a conduit à l'adoption d'un ensemble de critères pour assemblées législatives démocratiques par l'Assemblée parlementaire de la francophonie. Et le Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) travaille sur une version régionale pour les parlements d'Afrique australe.

- Le National Democratic Institute for International Affairs (NDI) a conduit une étude intitulée *Gaps between Parliamentary Power and Practice*. Cet outil d'enquête du NDI n'est pas une évaluation en soi, mais une méthode pour recueillir les vues de parlementaires, d'administrateurs parlementaires et d'organisations de la société civile sur la manière dont sont perçues les prérogatives parlementaires et sur la manière dont elles sont utilisées dans la pratique. Cet outil couvre 25 thèmes souvent inclus dans les critères pour parlements démocratiques ou dans les outils d'auto-évaluation parlementaire.
- L'Association des Secrétaires généraux des Parlements (ASGP) a décidé d'adapter les outils d'auto-évaluation de l'UIP aux administrations parlementaires. Une conférence tenue le 22 octobre 2009 par l'UIP et l'ASGP a réuni des parlementaires, secrétaires généraux, fonctionnaires parlementaires spécialisés et organisations parlementaires sur le thème *Evaluer le Parlement*.

L'UIP demeure très active au sein du groupe des acteurs manifestant un vif intérêt pour la mise au point de méthodes d'évaluation du travail parlementaire. Elle a réussi à faire accepter très largement la notion d'auto-évaluation comme moyen efficace d'aider les parlements à améliorer leur mode de fonctionnement.

Prochaines étapes

Le travail normatif de l'UIP a été bien accueilli. De fait, nombre de parlements ont demandé à l'UIP de poursuivre le travail accompli en vue de mettre au point et/ou de perfectionner des outils d'évaluation du travail parlementaire comme moyen d'honorer les préceptes fondamentaux de la démocratie.

Aujourd'hui, la légitimité des parlements reste contestée et ils doivent donc forger des liens toujours plus étroits avec leurs électeurs. Ce sont là les principaux défis que les parlements devront relever au 21^{ème} siècle.

La 3^{ème} Conférence mondiale des Présidents de Parlement débattrà, entre autres sujets, de la façon dont les parlements peuvent contribuer à garantir la responsabilité démocratique mondiale pour le bien commun dans un monde en crise. La réalisation de cet objectif nécessite que les parlements et leurs membres donnent l'exemple en s'efforçant d'être plus comptables devant leurs électeurs en paroles mais, surtout, en actes.

L'UIP doit continuer à faire preuve de leadership en matière normative et à aider les parlements à apporter une contribution chaque jour plus solide à la démocratie. La 3^{ème} Conférence mondiale des Présidents de Parlement en a conscience et son projet de document final invite l'UIP à renforcer ses activités en faveur de la démocratie.

Le Comité préparatoire de la Conférence a approuvé l'idée que l'UIP devait maintenant faire avancer ce processus en établissant un mécanisme d'examen volontaire de la performance parlementaire. Ce mécanisme donnerait aux parlements la possibilité d'exercer une responsabilité collective et de s'entraider dans l'évaluation et l'amélioration de leurs performances respectives. Au moment où les parlements s'efforcent d'exercer plus efficacement leurs fonctions législatives, de contrôle et de représentation, la mise en commun d'expériences et de bonnes pratiques résultant du mécanisme envisagé serait utile à tous les parlements.

A l'instar des mécanismes établis à l'Organisation des Nations Unies et dans les organisations régionales, cette initiative de l'UIP serait fondée sur des valeurs, codes et critères fixés d'un commun accord. Le processus d'examen serait consultatif, participatif et transparent, et fondé sur le dialogue, et l'interaction entre principales parties prenantes. Il serait porté par les parlements eux-mêmes et serait préservé de toute ingérence politique. La participation au processus serait entièrement volontaire et le processus conserverait un caractère national.

Il n'existe actuellement aucun mécanisme mondial qui permette aux parlements d'évaluer leur performance collective et de s'engager dans un exercice de partage et d'émulation sur la base de critères définis par eux-mêmes collectivement.

Conclusion

Pour faire face à la question de la légitimité des parlements et assurer une responsabilisation plus forte des systèmes nationaux et mondiaux de gouvernance, il faut que les parlements continuent à jouer un rôle de premier plan dans la promotion de la démocratie. Ils doivent faire preuve de leadership et de volonté pour définir des normes qu'ils s'appliqueront à eux-mêmes. C'est alors seulement qu'ils seront mieux à même d'exiger une plus grande responsabilisation de la gouvernance aux niveaux national et mondial. C'est alors seulement qu'ils pourront donner à la démocratie des bases solides.