

Conférence Internationale sur les critères et L'Auto-évaluation des Parlements Démocratiques

3 et 4 mars 2010, Paris (France)

Présentation de M. Pierre De Bané,
Sénateur Canadien et Président de la commission de affaires parlementaires de
l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)

Mesdames et Messieurs,

Mes premiers mots sont pour exprimer les vifs remerciements de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) aux organisateurs de cette conférence internationale, soit *l'Institut de la Banque Mondiale* et le *Programme des Nations Unies pour le Développement*, conférence portant **sur les Critères et l'Auto-évaluation des Parlements démocratiques**. Nous sommes heureux, tel qu'indiqué dans le programme, de vous présenter qui nous sommes, nos outils, comment nous avons conçu notre présentation ; les consignes d'utilisation, ainsi que la progression continue de notre travail.

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie qui est actuellement présidée par M. Yvon Vallières, Président de l'Assemblée nationale du Québec, réunit 77 parlements et organisations parlementaires de tous les continents. Ses principaux objectifs sont la promotion de la démocratie, de la paix, de la diversité culturelle, des droits de la personne, le rayonnement de la langue française et la valorisation du rôle des parlementaires.

Dans l'univers de la Francophonie internationale, nous constituons la branche parlementaire auprès du pouvoir exécutif lequel est chapeauté par la Conférence des Chefs d'Etats qui se réunit tous les deux ans et où l'un des moments forts est l'audition de l'APF qui est la branche parlementaire de la Francophonie internationale.

Notre Assemblée regroupe donc des parlements répartis sur tous les continents. En plus des conférences annuelles qui réunissent des parlementaires de chacune des régions ainsi que d'une réunion annuelle regroupant des parlementaires de toutes les sections ; notre bureau de direction est constitué de représentants de toutes les régions et nos échanges se font à travers 4 commissions : politique, culturelle, développement et affaires parlementaires. Le réseau des femmes parlementaires, institution très dynamique, complète les structures de l'APF.

Le fonctionnement de nos parlements membres est évidemment au cœur de notre vocation et de nos préoccupations. Il s'ensuit donc que nous n'acceptons pas dans notre assemblée des représentants de pays où la démocratie a été étouffée.

Au sein de la Commission des affaires parlementaires que je préside, en sus de discuter de questions de fond, nous mettons en œuvre différents programmes de coopération parlementaire afin d'améliorer le fonctionnement et les méthodes de travail des assemblées :

1. Des séminaires de formation pour les parlementaires, où les animateurs et les formateurs sont des parlementaires chevronnés qui informent des nouveaux parlementaires sur la portée de leur mandat ;
2. Des stages de formation pour les hauts fonctionnaires de nos parlements ;
3. Une aide technique pour l'établissement des procès-verbaux des débats parlementaires.

4. Un programme d'envergure de gestion de l'information parlementaire, le programme NORIA, qui prend en compte les besoins spécifiques des parlements qui en bénéficient.
5. Le Parlement Francophone des jeunes afin de familiariser la jeunesse avec les institutions démocratiques.
6. Le suivi des missions d'observation électorales de la Francophonie internationale auxquelles participent des parlementaires de l'APF.
7. Sous la responsabilité de la commission des affaires parlementaires, l'APF s'est engagée dans un ambitieux projet visant à recenser, au sein des parlements membres, les procédures et les pratiques parlementaires. Ce recueil, réalisé sous la coordination de Mme Michèle André, Sénatrice de la République française et vice-présidente de la Commission des affaires parlementaires, devrait être finalisé lors de la prochaine Session de l'APF, en juillet 2010. Les contributions des sections et les premiers chapitres de l'ouvrage sont déjà en ligne sur le site de l'APF.

Le projet d'élaborer des critères permettant d'évaluer la réalité démocratique des parlements s'inscrit donc tout naturellement dans la mission de l'APF.

Le lancement de ce projet a coïncidé avec la signature d'un accord de coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à New York, en janvier 2009.

L'APF entend contribuer à la réflexion mondiale sur le développement et la consolidation de la démocratie. En ce sens, elle s'est engagée à préciser, pour l'espace francophone, ce que nous avons appelé des « critères d'évaluation de la réalité démocratique des parlements ». Nous souhaitons ainsi participer

concrètement à une réflexion commune, à coté des autres organisations présentes à cette Conférence (une cinquantaine présentes ici) et particulièrement les organisations interparlementaires.

Nous voudrions souligner l'apport des traditions parlementaires diverses qui composent l'espace francophone et qui reflètent, chacune à leur manière, la richesse de cette organisation. L'APF rassemble des parlements de pays ayant des niveaux de développement différents et s'inscrivant dans différentes traditions parlementaires. **Toute la difficulté de l'exercice auquel nous nous sommes livrés a été de parvenir à faire une synthèse de toutes ces différences et de parvenir à un texte dans lequel chacun pouvait se reconnaître.**

Une première ébauche a été réalisée par une étude comparée entre les règlements de plusieurs assemblées de l'espace francophone et des propositions reçues de nos sections.

Nous avons également intégré au document des éléments provenant des textes de référence de l'Organisation internationale de la Francophonie, tels que

- la *Déclaration de Bamako sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* (Bamako, novembre 2000)
- et la *Déclaration de St-Boniface* issue de la Conférence ministérielle de la Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine (Canada, mai 2006).

Cette première ébauche a été transmise pour avis au Réseau des femmes parlementaires de l'APF. Par la suite, deux séminaires ont été tenus en marge des réunions du printemps 2009 de la Commission des affaires parlementaires (23-25 mars, Suisse) et de la Commission politique (9-11 avril, Laos). Dans

les deux cas, les parlementaires de l'espace francophone, des universitaires et des représentants de l'Association des secrétaires généraux des parlements de la Francophonie ont débattu. A l'issue de ces travaux, un texte a été adopté.

Après une consultation de l'ensemble des sections, une version consolidée du document a été élaborée sous l'autorité du Président Yvon Vallières et du Secrétaire général de l'APF, Jacques Legendre, Sénateur de la République française. Les derniers ajustements ont été réalisés par le Bureau de direction de l'APF, ce qui a permis son adoption lors de la 35^e Session plénière de l'APF, en juillet dernier ici même à Paris. L'adoption de ce document est donc récente et nous n'avons pu encore entreprendre le travail d'évaluation qui est nécessaire.

Ce document est divisé en quatre grandes parties :

- 1. les Elections et le Statut des parlementaires,**
- 2. les Prérogatives du parlement,**
- 3. l'Organisation des parlements**
- 4. la Communication parlementaire.**

Chacun de ces quatre Critères couvre un grand nombre de Sous-critères que vous trouverez dans notre mémoire.

L'élaboration exhaustive de critères permettant de mieux cibler les défis et objectifs qui s'offrent aux parlementaires de tous les horizons doit nécessairement susciter des réflexions quant aux priorités à établir. Nous avons constaté que, s'il y avait consensus sur un certain nombre de critères universellement reconnus, d'autres ont suscité des débats en raison, notamment, de l'héritage culturel propre à chaque pays.

Pour illustrer mon propos, je citerais quelques exemples :

- Tout d'abord, l'équilibre entre le droit à la libre expression des parlementaires et la discipline de parti, spécialement dans le cas

du débat difficile sur le « nomadisme politique » qui consiste pour un parlementaire élu sous une étiquette à quitter volontairement son parti pour en rejoindre un autre en cours de mandat. Ce nomadisme se heurte essentiellement à une opposition de perception entre les parlements du Nord et du Sud.

La question de la défection d'un parlementaire de son parti en cours de mandat peut poser des difficultés vis-à-vis de son parti mais également de ses électeurs. Elle peut en outre avoir pour conséquence de modifier la majorité sortie des urnes. Pour faire face à ce problème un certain nombre de parlements ont adopté des mesures anti-défection prévoyant la perte de leur siège pour les parlementaires concernés.

Or ces dispositions ne sont pas acceptables pour certains pays qui les jugent de nature à compromettre l'indépendance des parlementaires.

Ici les différences d'approche s'expliquent par les réalités de terrain elles mêmes différentes : si dans certains pays ces phénomènes sont limités et concernent essentiellement des individus, dans d'autres leur ampleur est toute autre et il n'est pas rare de voir de nombreux parlementaires changer simultanément d'affiliation politique.

Sur ce point, nous n'avons pu trouver de solution satisfaisant tout le monde et un travail de réflexion reste à faire.

- Autre sujet ayant donné lieu à débat : *dans quelle mesure pouvons-nous réellement parler d'une élection libre, juste et transparente* s'il y a discrimination due au genre, à la race, à la religion, à la langue, à l'orientation sexuelle, à la situation économique ou à un handicap physique de ceux qui présentent leur candidature ? Si un certain nombre de ces critères sont reconnus indispensables, d'autres se heurtent à des considérations culturelles comme les discriminations fondées sur les orientations sexuelles.

- Autre exemple : dans le cadre d'une plus grande transparence de la vie politique de nombreux pays ont institué une procédure de déclaration des avoirs financiers et mobiliers pour les parlementaires. Cette obligation a suscité des réticences de la part d'un certain nombre de pays. Doit-on considérer qu'une telle *procédure* est essentielle à nos critères de bonne gouvernance ou considérer que cela relève de l'appréciation de chaque parlement ?

- Par ailleurs, il est unanimement reconnu que les parlements pour pouvoir remplir leur rôle doivent disposer d'un personnel qualifié et autonome par rapport à l'exécutif pour assurer une assistance impartiale aux parlementaires dans de nombreux domaines. Or il existe des écarts considérables entre les ressources et les équipements parlementaires des pays développés et les pays en voie de développement. Aussi est-il difficile d'établir des critères universels garantissant le caractère démocratique du recrutement. *Le recrutement et la promotion du personnel des services du Parlement* doit-il se faire en fonction du mérite sur la base d'un concours ? En fonction de critères justes et transparents ?

- Dernier exemple : le problème qui se pose pour les parlements qui connaissent le multilinguisme. *Jusqu'à quel point les institutions parlementaires doivent-elles prévoir l'utilisation de plusieurs langues de travail* afin de garantir la compréhension mutuelle entre ses membres ? Si tel est le cas, doit-on privilégier l'équité, l'égalité, ou la proportionnalité comme critère ?

Ces interrogations, comme vous le constaterez, nécessitent une part de réflexion sémantique et méthodologique qui nous incitera à clarifier davantage notre mode d'évaluation. Elles peuvent nous permettre de mieux nous interroger sur le sens de notre engagement commun envers la réussite démocratique des pays que nous cherchons à appuyer et ce, dans le respect de leur cheminement respectif.

En somme, la préparation de critères de la démocratie parlementaire a permis à notre Assemblée de se mobiliser et de réfléchir aux meilleurs moyens d'assurer le fonctionnement et la légitimité de l'institution parlementaire. L'exercice nous a permis de partager nos façons de faire et de prendre du recul par rapport aux meilleurs moyens de servir la démocratie.

Le document que nous avons produit se veut davantage qu'un ensemble de critères normatifs. **Il énumère plutôt des objectifs à atteindre par les parlements membres de notre Assemblée.** Il se veut avant tout constructif, et a pour objet de servir une démarche progressive, ciblée et ponctuelle. Il trouvera son sens dans notre volonté d'améliorer sans cesse le fonctionnement de nos parlements, comme nous avons cherché à le faire au cours des trente dernières années, et comme nous continuerons de le faire au cours des trente prochaines.

On a, en effet, pu constater pendant cette période un fort courant de réformes tendant vers plus de démocratisation notamment dans les démocraties anciennement ancrées.

Ainsi, afin de restaurer la confiance des citoyens en l'intégrité des parlementaires un grand nombre de parlements ont adopté au cours de ces dernières années des règles de financement des partis politiques et des codes de déontologie.

Des mesures destinées à assurer une meilleure représentativité politique et sociologiques ont été recherchées. Je pense aux dispositions permettant une meilleure représentation des femmes et des minorités.

Une réflexion a également été engagée pour combattre la désaffection des citoyens à l'égard de la politique. Des mesures ont été recherchées dans le but d'assurer une plus grande transparence de l'institution parlementaire en faisant appel aux

nouveaux outils technologiques et favoriser ainsi l'accès des citoyens à l'information parlementaire.

Les démocraties doivent ainsi sans relâche s'adapter à un monde en pleine mutation.

Au cours des prochains mois, l'APF va se pencher sur la suite à donner à ce document relatif aux critères d'évaluation de la réalité démocratique des parlements, à partir notamment d'un exercice d'évaluation auquel se livreront certaines de nos sections qui nous amènera peut-être à adopter des amendements ou des compléments.

Dans cette optique, j'écouterai attentivement les expériences et les évaluations qui ont été conduites par les parlements à ce jour, à partir d'outils développés par différentes organisations. L'échange et la synergie ne peuvent que stimuler et optimiser notre réflexion sur le développement et la consolidation de la démocratie.

Mes chers collègues, l'histoire de l'humanité, vue du point de vue de chaque femme et de chaque homme, est tout compte fait une longue marche, une quête incessante pour une participation de plus en plus vraie à la prise en charge de leur propre destin. C'est notre devoir impérieux de ne pas les décevoir.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre attention.