



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

Projet de Principes communs pour le renforcement de l'institution parlementaire

12 juin 2014

Table des matières

Introduction	4
Du renforcement de l'institution parlementaire	4
Objectif des Principes communs	5
Des Principes communs	5
Principes	6
1. Des parlements forts sont essentiels pour la démocratie et les parlements ont droit à une assistance de la plus haute qualité pour contribuer à leur renforcement.	
2. Le renforcement de l'institution parlementaire doit être guidé par les besoins du Parlement dans ce domaine.	
3. Le renforcement de l'institution parlementaire doit être adapté au contexte.	
4. Le renforcement de l'institution parlementaire doit tenir compte de la nature politique des parlements.	
5. Le renforcement de l'institution parlementaire doit faire une place à toutes les tendances politiques.	
6. Le renforcement de l'institution parlementaire doit tendre au développement durable à long terme.	
7. Le renforcement de l'institution parlementaire doit être fondé sur les normes internationales naissantes ¹ pour parlements démocratiques.	
8. Le renforcement de l'institution parlementaire doit se faire dans un souci d'égalité hommes-femmes.	
9. Le renforcement de l'institution parlementaire doit aider les parlements dans leurs efforts visant à mieux représenter la population dans sa diversité.	
10. Le renforcement de l'institution parlementaire doit s'appuyer sur les compétences locales et les développer, et soutenir la coopération régionale.	
11. Les personnes qui participent au renforcement de l'institution parlementaire ont le devoir de soutenir la coopération et l'apprentissage.	
12. Le renforcement de l'institution parlementaire doit être mené de façon responsable, éthique et d'une manière qui n'entraîne pas de conséquences indésirables.	

¹ Le renforcement de l'institution parlementaire a fait son apparition en tant que branche distincte dans le domaine du développement de la gouvernance démocratique au cours des 20 dernières années environ. Au fil du temps, il s'est inspiré de normes désormais bien connues et établies, qui gagnent encore en force et en popularité. Ces "Principes communs" devraient contribuer à les renforcer davantage.

Introduction

Du renforcement de l'institution parlementaire

Des parlements forts sont essentiels pour la démocratie. La plupart des parlements ont un certain nombre de responsabilités constitutionnelles que les autres institutions n'ont pas, à savoir légiférer, voter le budget de l'Etat et, au nom des citoyens, tenir le gouvernement responsable de ses actes. La capacité du gouvernement à exercer ces fonctions efficacement témoigne de la qualité de la démocratie dans un pays donné.

Comme la démocratie, les parlements sont toujours perfectibles. Tous les parlements s'emploient à améliorer leurs résultats sous l'effet des pressions extérieures ou de celles émanant de l'institution elle-même. Les parlements ont pour principale responsabilité de veiller à leur renforcement et doivent être en mesure d'en appeler au soutien de la communauté internationale. Ce soutien est connu d'une manière générale sous le nom de "renforcement de l'institution parlementaire". Il est indispensable qu'il soit de la plus haute qualité possible.

Le renforcement de l'institution parlementaire diffère profondément des formes classiques d'aide au développement imposée par les donateurs, car les parlements sont des institutions uniques. Ils sont des organes politiques, et les parlementaires sont élus ou nommés pour représenter le peuple. Ils sont des institutions complexes, dont les règles et les procédures permettent d'aider à gérer les priorités antagoniques de la société et de veiller à ce que les lois soient établies dans l'intérêt général. De multiples voix s'y font entendre : tous les parlementaires, quelle que soit leur appartenance politique, ont le même droit de vote sur les projets de textes législatifs et autres questions.

Au cours des dernières décennies, les parlements établis de longue date ont fourni un soutien aux fins d'aider les institutions parlementaires plus récentes. Parallèlement, le renforcement de l'institution parlementaire est devenu un domaine particulier, qui se professionnalise de plus en plus. Outre les parlements eux-mêmes, figurent au nombre des autres acteurs dans ce domaine les organisations internationales, les instituts de formation, les donateurs, les groupes de la société civile et les cabinets de conseil. Les ressources consacrées au renforcement de l'institution parlementaire ont sensiblement augmenté à mesure qu'était plus largement comprise l'importance des parlements pour la bonne gouvernance, le développement, la participation à la vie politique et la justice sociale.

L'objectif clé à long terme du renforcement de l'institution parlementaire est d'aider les parlements à développer leurs capacités afin qu'ils puissent remplir leur mission, de promouvoir la participation des citoyens au renforcement de la démocratie dans leur pays et de parvenir à une véritable responsabilité de l'Exécutif devant le Parlement.

Le renforcement efficace de l'institution parlementaire se heurte à de nombreux obstacles résultant souvent de la nature même du Parlement en tant qu'institution politique complexe. L'expérience montre dans de nombreux cas que les activités de renforcement de l'institution parlementaire n'ont pas permis de renforcer sensiblement le Parlement. Les raisons en sont une compréhension insuffisante de la vie politique, des approches de travail avec le Parlement laissant à désirer et un manque de coopération à tous les niveaux.

Le renforcement approprié et efficace de l'institution parlementaire doit être conçu de manière à répondre à la structure unique des parlements ainsi qu'aux particularités de chaque pays et de chaque institution législative. Le renforcement de l'institution parlementaire suppose de partager différents modèles et d'aider les parlements à choisir librement ce qui leur convient le mieux en fonction du contexte historique, culturel et politique qui est le leur.

Le renforcement de l'institution parlementaire doit être considéré comme un partenariat entre le Parlement et les organisations qui lui fournissent un appui. Le Parlement doit être en mesure de fixer ses propres priorités, compte dûment tenu des normes internationales naissantes pour parlements démocratiques.

Le renforcement de l'institution parlementaire ne s'est, généralement, que rarement produit de manière ordonnée. Le changement est souvent déterminé par les événements politiques, de même que par les

attentes croissantes du public à mesure que la culture démocratique s'affirme et parvient à maturité. Ainsi, le renforcement de l'institution parlementaire se prête-t-il mal à une approche axée sur des projets particuliers, dont le début, le milieu et la fin seraient clairement définis, avec des objectifs à atteindre. On sait qu'il est difficile d'établir des indicateurs clés pour les parlements et de les mesurer. L'impact de l'appui fourni, s'agissant des effets à long terme sur le Parlement et sur l'environnement politique au sens large, doit être évalué.

Reconnaissant cet état de fait, les représentants d'un certain nombre de parlements, d'organismes et d'instituts engagés dans le renforcement de l'institution parlementaire se sont réunis à Genève en octobre 2013 pour discuter des moyens d'améliorer la pertinence, la justesse et l'efficacité de l'appui qu'ils fournissent. Ils sont convenus d'élaborer un ensemble de principes communs sur lesquels faire reposer leurs travaux.

Un grand potentiel de changement positif existe dans le domaine du renforcement de l'institution parlementaire. La qualité générale du renforcement de l'institution parlementaire peut être améliorée par un plus grand partage des enseignements tirés et des bonnes pratiques, ainsi que par la mise en place de partenariats plus efficaces entre les parlements qui bénéficient d'un appui et ceux qui le fournissent.

Objectif des Principes communs

Les Principes communs sont tout d'abord un énoncé des principes tirés de plus de 40 années d'expérience en matière d'appui au renforcement de l'institution parlementaire. Au cours de cette période, nombre de bonnes pratiques, de même que nombre de pratiques moins efficaces, ont été relevées. Les Principes communs visent à recenser en un seul document les aspects les plus importants de cet apprentissage, au bénéfice de tous.

Les Principes communs ont pour objectif de fournir un langage commun à tous les acteurs engagés dans le renforcement de l'institution parlementaire. De cette manière, ils devraient faciliter le dialogue entre les parlements qui bénéficient d'un appui et les intervenants qui le leur fournissent. L'observation des Principes communs par tous les acteurs devrait faire en sorte que la diversité apportée par chacun profite aux parlements qui bénéficient d'un appui. Ils devraient également favoriser la coopération entre toutes les parties engagées dans le renforcement de l'institution parlementaire, notamment aux niveaux mondial, régional et national.

Enfin, les Principes communs constituent un point de référence, qui peut servir à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation d'activités de renforcement de l'institution parlementaire.

En diffusant ces principes et bonnes pratiques, les Principes communs devraient exercer un effet positif sur la qualité de l'aide en faveur du renforcement de l'institution parlementaire et, par extension, sur le caractère démocratique des parlements.

Des Principes communs

Le présent document s'articule autour de 12 principes, lesquels visent chacun à résumer en quelques mots un élément essentiel du renforcement de l'institution parlementaire. Chaque principe est accompagné de notes qui en expliquent les différents aspects. Des exemples de bonnes pratiques illustrent ces notes explicatives. Ces exemples n'ont pas pour but de couvrir toutes les situations qui peuvent survenir dans le cadre d'activités de renforcement de l'institution parlementaire. Les parlements et les acteurs engagés dans le renforcement de l'institution parlementaire devront interpréter ces principes en fonction de leurs propres travaux.

Les Principes communs s'appliquent à toutes les activités visant à renforcer le Parlement, au nombre desquelles figurent les activités à grande échelle et à long terme qui concernent l'institution parlementaire dans son ensemble, les activités de moindre envergure limitées dans le temps et celles auxquelles participent uniquement certains organes du Parlement ou certains parlementaires. Les Principes communs ont pour objectif d'être universels dans leur portée, pertinents pour tous les pays et toutes les situations dans lesquelles un appui est apporté pour renforcer le Parlement, et de s'appliquer à tous les acteurs qui interviennent dans le renforcement de l'institution parlementaire.

Les Principes communs sont le fruit d'un processus consultatif. Un groupe de travail composé de cinq membres² a été réuni par l'Union interparlementaire (UIP) pour mener ce processus à bien avec l'aide d'un consultant indépendant. Les parlements ont contribué au processus par l'intermédiaire de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements et des organes directeurs de l'UIP. Les acteurs engagés dans le renforcement de l'institution parlementaire ont formulé des commentaires sur les ébauches successives de ces Principes et feront de même lors d'une réunion d'examen en août 2014.

Les Principes communs seront présentés pour adoption officielle aux organes directeurs de l'UIP en octobre 2014 et seront validés en parallèle par les autres membres du groupe de travail. Une fois adoptés, ils seront mis à disposition pour approbation par les autres acteurs intervenant dans le renforcement de l'institution parlementaire, à savoir, notamment, les parlements – ceux qui fournissent un appui tout comme ceux qui en bénéficient –, les organisations internationales, les groupes de la société civile, les organismes spécialisés dans le renforcement de l'institution parlementaire et les donateurs. Pour approuver les Principes communs, les parlements et organismes nationaux doivent simplement notifier leur décision (accompagnée le cas échéant d'une déclaration officielle des autorités compétentes) à l'UIP. Cette dernière tiendra un registre public de ceux qui auront approuvé les Principes communs.

Principe n° 1

PRINCIPE : Des Parlements forts sont essentiels pour la démocratie et les parlements ont droit à une assistance de la plus haute qualité pour contribuer à leur renforcement.

Notes explicatives :

1. Une véritable séparation des pouvoirs vise à prévenir la concentration des pouvoirs et à garantir l'équilibre de ces derniers. Elle suppose l'existence de parlements forts et qui fonctionnent, ainsi que le droit et la capacité des citoyens à exprimer leurs attentes et leurs préoccupations dans le calme par l'intermédiaire de leurs représentants. Cette dernière caractéristique contribue, à son tour, à la stabilité des gouvernements et des institutions.
2. Les parlements sont des assemblées législatives aux multiples composantes. Ils sont composés de différents organes et structures (commissions, sous-commissions, groupes, etc.) qui exercent leurs activités par le jeu de mécanismes et conformément à des procédures complexes et qui leur sont propres. Ils collaborent avec les pouvoirs exécutif et judiciaire conformément à la Constitution et aux lois en vigueur, ainsi qu'avec la société civile. Les parlements ont également ceci de particulier que tous les parlementaires, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, ont le même droit de vote sur les projets de textes législatifs et autres questions.
3. Tous les parlements ont droit à une assistance de la plus haute qualité. Cependant, dans les pays en développement notamment, les moyens de se renforcer en interne font souvent défaut à ces assemblées, lesquelles ont besoin d'une assistance extérieure sous forme d'échange d'informations et d'expériences avec d'autres parlements nationaux.
4. Les connaissances spécialisées, prodiguées avec intégrité et en fonction de l'importance des parlements en tant qu'institutions nationales fondamentales des gouvernements, ne peuvent qu'être utiles aux parlements.
5. Chaque parlement, de même que chaque parlementaire, peut bénéficier d'un appui d'origine interne ou locale, mais aussi d'une assistance fournie par d'autres parlements ou les milieux parlementaires internationaux.
6. Tous les parlements, qu'ils soient récents ou établis de longue date, peuvent apprendre les uns des autres dans un monde toujours plus complexe. Ainsi, les parlements qui sont moins liés par la tradition s'adaptent-ils parfois avec plus de souplesse que leurs homologues établis de plus longue date aux nouvelles technologies et aux nouveaux défis. Les milieux parlementaires internationaux devraient encourager l'échange d'expériences entre les parlements.
7. L'assistance sous forme de renforcement de l'institution parlementaire peut s'adresser à l'ensemble de l'institution ou porter sur des domaines ou des groupes particuliers au sein du Parlement. Les parlementaires eux-mêmes peuvent également bénéficier d'une assistance technique et du partage des normes et des meilleures pratiques.

² Les membres du groupe de travail sont les suivants : l'Assemblée nationale française, le *National Democratic Institute for International Affairs*, le Parlement européen, le Programme des Nations Unies pour le développement et l'UIP.

Principe n° 2

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit être guidé par les besoins du Parlement dans ce domaine.

Notes explicatives :

1. Chaque parlement – de même que chaque situation nationale – est unique, et la démocratie ne se présente pas sous un seul format. Il faut donc se garder d'imposer une approche abstraite toute faite du renforcement de l'institution parlementaire.
2. Les parlements démocratiquement élus sont des organes souverains et devraient être traités comme tels lorsqu'une assistance est fournie. Pour être efficace, l'appui au Parlement doit être le fait du parlement bénéficiaire et dépendre de ses besoins spécifiques et non des priorités des donateurs. Cela suppose que l'on procède à une évaluation appropriée des besoins du parlement concerné, suivant une démarche inclusive et participative. L'appui devrait refléter les priorités dudit parlement, pour ce qui est de répondre aux besoins de la société et des citoyens que ce dernier représente.
3. Il importe que le renforcement de l'institution parlementaire procède à un rythme qui convienne au parlement en question. La capacité d'une institution à absorber l'aide fournie doit être prise en compte dans l'élaboration de programmes de soutien.
4. Il importe que le parlement concerné classe ses besoins en matière de renforcement par ordre de priorité, dans le cadre d'une démarche associant toutes les parties. Une telle stratégie de renforcement de l'institution parlementaire, qui permet aux différentes composantes du Parlement et aux autres intervenants locaux de fixer les priorités eu égard au soutien dont il a besoin, aide les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire à fournir une assistance plus efficace, à adapter leurs prestations aux besoins du Parlement, à planifier et à coordonner leurs activités de façon plus rationnelle et à intervenir rapidement. Les parlements peuvent se faire assister pour aider ces acteurs à élaborer une telle stratégie.
5. L'appropriation d'une stratégie de renforcement des capacités par l'institution législative concernée doit tenir compte du fait que les parlements sont par définition constitués de multiples voix, et que chacune d'entre elles – y compris les parlementaires en tant que tels – a le droit de rechercher un appui et a une perception différente de ses besoins. Ces voix, au nombre desquelles peuvent figurer des représentants de l'opposition et de partis minoritaires, n'attendent pas toutes nécessairement les mêmes prestations et résultats des programmes de renforcement de l'institution parlementaire et peuvent en outre demander directement une assistance. Plus le processus d'élaboration d'une stratégie de renforcement de l'institution parlementaire sera inclusif, plus la stratégie proprement dite sera susceptible d'être utile pour les partenaires du renforcement de l'institution parlementaire, lesquels cherchent à faire que l'institution en question puisse réaliser les objectifs de renforcement qui sont les siens.
6. S'ils en sont priés, les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire doivent se tenir prêts à aider les parlements à réévaluer régulièrement leur stratégie de renforcement à long terme et à lui donner expression.
7. L'assistance au personnel parlementaire devrait être coordonnée et fournie par le bureau du secrétaire général ou du chef de l'Administration du parlement concerné.
8. Etant donné les questions de séparation des pouvoirs, les gouvernements ne devraient pas participer directement à l'adoption, à la gestion ni à la supervision des programmes de renforcement de l'institution parlementaire. Ces programmes devraient cependant contribuer à la promotion de relations constructives et efficaces entre le Gouvernement et le Parlement. Lorsqu'ils abordent la question, ils devraient faire en sorte que le Gouvernement soit consulté pour l'élaboration et la mise en œuvre de ces aspects.
9. Les activités de renforcement de l'institution parlementaire sont d'autant plus efficaces que le Parlement lui-même participe directement à la mise en œuvre des programmes de soutien, par exemple en partageant les coûts, en contribuant en nature au développement et à l'exécution de ces activités ou par d'autres mécanismes.
10. Sans le distraire de ses fonctions habituelles, les programmes de renforcement de l'institution parlementaire devraient, le cas échéant, encourager le personnel parlementaire à participer à leur mise en œuvre. Par exemple, dans le cadre d'un programme d'orientation destiné aux nouveaux parlementaires, l'Administration parlementaire devrait être associée à la planification, à la mise en œuvre, voire à la présentation de ce programme, pour s'assurer que le personnel acquière les compétences qui lui permettront d'organiser à son tour, sans assistance internationale, de futurs

programmes d'orientation. Le personnel des partis politiques ou des groupes parlementaires pourrait être utilisé pour renforcer le fonctionnement desdits partis ou groupes.

Principe n° 3

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit être adapté au contexte.

Notes explicatives :

1. Le succès ou l'échec d'un programme de renforcement de l'institution parlementaire dépend de la compréhension, approfondie ou non, que l'on a du système constitutionnel du pays en question et du contexte politique qui façonne le cadre au sein duquel fonctionnent ses institutions. Toutes les parties prenantes au renforcement de l'institution parlementaire devraient comprendre l'histoire institutionnelle du pays concerné et comment fonctionnent ses institutions. Le renforcement de l'institution parlementaire présuppose une bonne connaissance du contexte politique général (système électoral, dispositions constitutionnelles pertinentes, situation des droits de l'homme, égalité entre les sexes, pays ayant été récemment le théâtre d'un conflit, etc.) et de la situation budgétaire et financière qui y prévalent.
2. Il existe plusieurs "points d'entrée" pour le renforcement de l'institution parlementaire, dont l'importance relative pourra varier d'un pays à l'autre en fonction du contexte politique et de la dynamique du Parlement.
3. Un élément important de la programmation de l'assistance parlementaire est la question de savoir si le Parlement est monocaméral ou bicaméral. Si l'institution législative est bicamérale, il sera préférable, le cas échéant, que des projets et programmes à long terme s'adressent à parts égales aux deux Chambres du Parlement. Cela pourrait ne pas être toujours possible, dans la mesure où les Chambres sont autonomes et fonctionnent de manière indépendante. Toutefois, une Chambre ne devrait pas pouvoir opposer son veto à la fourniture, à l'autre, d'une assistance.
4. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait se faire conformément au cadre juridique national qui donne mandat au Parlement.
5. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait tenir compte en détail des questions (commerciales, politiques, économiques ou ayant trait aux relations culturelles) régionales et internationales ou des litiges qui pourraient influencer sur le rôle et les travaux du Parlement ainsi que sur l'efficacité de l'aide apportée. Procéder à une évaluation préalable de la situation économique du pays pourrait être utile au moment de lancer des programmes de grande ampleur.
6. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait tenir compte en outre des obligations internationales qui incombent au pays et faire en sorte que les dispositions des conventions et traités internationaux auxquels celui-ci a souscrit soient prises en considération dans les programmes.
7. En appliquant ce principe, le renforcement de l'institution parlementaire devrait avoir pour objectif de garantir que les besoins plus larges du pays en matière de renforcement soient dûment pris en considération dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'assistance au Parlement.

Principe n° 4

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit tenir compte de la nature politique des parlements.

Notes explicatives :

1. Le renforcement de l'institution parlementaire concerne les institutions politiques et leurs contextes; chaque parlement est différent des autres et peut se trouver à un stade différent de développement. Avant d'élaborer des programmes, des projets ou des activités, une analyse détaillée devrait être effectuée pour s'assurer du climat politique général. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait accorder une attention particulière aux effets non désirés sur les travaux du Parlement ou sur le climat politique général du pays. Les interventions proposées doivent également tenir compte de la capacité du Parlement à absorber les contributions; il importe donc, à cette fin, d'être en contact étroit avec les autorités parlementaires compétentes.
2. Le Parlement se faisant l'écho d'un large éventail de sensibilités politiques, le renforcement de l'institution parlementaire devrait faire en sorte d'améliorer la capacité de celui-ci à représenter

l'instance principale où débattre des questions de politiques publiques ainsi qu'un lieu de compromis et de concertation.

3. Les organisations de renforcement de l'institution parlementaire devraient avoir pour objectif d'intervenir en temps voulu et de façon prévisible, ainsi que d'une manière qui prenne en compte les calendriers électoral, politique, parlementaire et des travaux législatifs. Ainsi, afin de ne pas perturber le processus électoral, certaines formes d'activités (tel l'appui aux circonscriptions électorales) devraient être évitées au cours de la période précédant immédiatement les élections.
4. Des programmes globaux de renforcement de l'institution parlementaire pourraient couvrir plusieurs années et se prolonger au-delà de la durée du mandat du Parlement. Il faut en tenir compte dans la programmation, car aucun parlement ni programme de renforcement de l'institution parlementaire ne devrait chercher à engager son successeur dans des activités qui pourraient ne pas refléter les priorités de ce dernier (bien que certains aspects du renforcement, telle la formation du personnel, soient moins directement liés à la durée du mandat de l'institution législative).
5. De la même façon, le calendrier parlementaire est souvent établi en fonction de circonstances qui échappent au contrôle du Parlement, celui-ci s'employant à répondre à l'évolution des besoins du pays. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait être considéré comme un processus continu, ne pouvant pas se définir par des cycles de projet rigides. Les acteurs engagés dans le renforcement de l'institution parlementaire devraient s'efforcer de tenir compte de l'évolution des demandes et des besoins des parlements. Cela pourrait nécessiter de la souplesse dans la mise en œuvre des projets, voire un ajustement des buts et objectifs de ceux-ci, pour répondre au changement de circonstances et à l'évolution des priorités parlementaires.
6. Les parlements, de même, devraient contribuer au succès des activités de renforcement et s'employer à obtenir des résultats optimaux. Par exemple, lors de la mise en œuvre de programmes, la coopération du Parlement et de son Administration est importante pour faire en sorte que les membres et le personnel soient en mesure de participer aux activités et que des installations adaptées soient, le cas échéant, mises à disposition.
7. Le moment choisi est particulièrement important pour l'assistance concernant le renforcement des capacités des parlementaires. L'acquisition des compétences fondamentales et essentielles par les parlementaires nouvellement élus, par exemple, devrait se faire au cours de la première année de leur mandat, afin que cette formation leur soit la plus utile possible. L'acquisition des compétences fondamentales, y compris la maîtrise de la procédure parlementaire, peut être particulièrement importante pour les parlementaires qui ne disposent pas d'une expérience parlementaire préalable ou qui siègent au sein d'institutions législatives dont le renouvellement est fréquent. L'organisation d'ateliers avec des parlementaires expérimentés pour débattre de questions parlementaires plus complexes pourrait aussi être utile.
8. Faire le lien entre objectifs locaux de renforcement de l'institution parlementaire et programmes régionaux pourrait contribuer à sensibiliser la population aux défis institutionnels et aux problèmes auxquels le Parlement doit faire face. Les parlementaires d'une même région peuvent aborder plus facilement ensemble que seul les questions sensibles ou controversées telles que la loi sur les partis politiques, la surveillance des services de sécurité par le Parlement ou la gouvernance interne de celui-ci.

Principe n° 5

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit faire une place à toutes les tendances politiques.

Notes explicatives :

1. Le Parlement devrait être le lieu où toutes les tendances politiques sont représentées conformément à la loi électorale nationale. Les partis politiques sont des acteurs décisifs de la vie démocratique et la démocratie parlementaire a été créée pour donner la parole à tous les groupes qui jouissent d'un appui important de l'électorat. Si l'objectif principal du renforcement de l'institution parlementaire doit être le bon fonctionnement du Parlement dans son ensemble, il importe que tous les intervenants engagés dans le renforcement de l'institution parlementaire connaissent l'histoire et la position politique des principaux partis qui y sont représentés. Il importe également qu'ils comprennent les tendances politiques qui peuvent ne pas y être actuellement représentées.
2. L'inclusivité implique d'offrir les mêmes chances de soutien et d'assistance à toutes les tendances politiques représentées au Parlement, pour autant qu'elles se conforment aux pratiques

démocratiques généralement acceptées telles que le respect de l'état de droit et le respect des droits et des privilèges de leurs adversaires politiques. Les membres de la majorité tout comme ceux de l'opposition disposent du même droit de recevoir une assistance en faveur du renforcement de l'institution parlementaire; en revanche, aucun groupe ne devrait être habilité à mettre son veto à la fourniture, à d'autres, d'une assistance.

3. L'inclusivité politique devrait transparaître dans l'élaboration et la mise en œuvre des activités de renforcement de l'institution parlementaire, lesquelles devraient profiter au fonctionnement démocratique du Parlement tout entier.
4. L'inclusivité n'implique pas nécessairement qu'une assistance identique soit fournie à chaque groupe politique, les besoins et les priorités de ces groupes pouvant différer sensiblement en fonction de leur rôle au sein du Parlement (parti au pouvoir, opposition, partenaire minoritaire de coalition, etc.).
5. Certaines fondations et organisations engagées dans le renforcement de l'institution parlementaire sont liées à un parti politique. S'il existe un rôle approprié d'assistance et d'échange de parti à parti entre les partis qui partagent la même idéologie ou les mêmes affiliations, l'inclusivité politique devrait se refléter dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une assistance en faveur du renforcement de l'institution parlementaire, l'objectif général de ce renforcement étant l'amélioration du fonctionnement démocratique du Parlement.
6. Dans certains contextes nationaux, les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire doivent consulter les représentants de tendances ou de partis politiques importants qui ne siègent pas forcément au Parlement – notamment parce qu'ils n'ont pas atteint le seuil qui leur aurait permis d'y obtenir des sièges ou n'ont pas pu participer sans restriction au processus électoral – et en tenir compte.

Principe n° 6

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit tendre au développement durable à long terme.

Notes explicatives :

1. La condition essentielle d'un renforcement durable de l'institution parlementaire est qu'il permette aux parlements de développer leur capacité à remplir pleinement leur mission, à inciter les citoyens à participer au renforcement d'une démocratie représentative dans leur pays et à promouvoir une véritable culture de la responsabilité de l'Exécutif devant le Parlement.
2. En particulier dans les démocraties émergentes et avec les nouveaux parlements, le renforcement de l'institution parlementaire est un processus à long terme, qui demande un soutien continu sur plusieurs cycles législatifs pour obtenir des résultats durables.
3. Le renforcement de l'institution parlementaire doit être organisé en consultation avec les bénéficiaires et être mis en œuvre en plein accord avec eux. Les entités pertinentes du Parlement devraient faire partie de l'équipe qui veille à la mise en œuvre du projet.
4. La viabilité des mesures de renforcement de l'institution parlementaire suppose le développement de capacités qui profitent à toute l'institution, à ses différentes composantes, aux parlementaires et au personnel. Cette dimension devrait être incorporée dès le départ et être prise en compte au moment de la conception des programmes. Toutefois, elle ne devrait pas signifier que chaque programme ou chaque organisation impliquée dans le renforcement de l'institution parlementaire doive couvrir toutes les questions, pas plus que ceux-ci ne devraient chercher à relever tous les défis auxquels le Parlement est confronté. Il n'en reste pas moins que les interventions en faveur du renforcement de l'institution parlementaire devraient s'inscrire dans le cadre d'une *conception globale* du Parlement, qui tiendrait compte de la façon dont l'institution s'accorde avec la culture et la structure politiques de la société. Chaque organisation engagée dans le renforcement de l'institution parlementaire devrait comprendre le cadre d'ensemble et les besoins du Parlement.
5. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait en outre éviter d'élaborer des programmes trop circonscrits qui ne tiennent pas compte du contexte général (notamment des partis politiques, des médias, etc.). L'objectif devrait être de veiller à ce que les besoins nationaux en matière de développement soient dûment pris en considération dans l'élaboration de programmes d'appui parlementaire.
6. Des parlements forts doivent disposer d'un personnel professionnel et hautement qualifié. Le renforcement de l'institution parlementaire peut permettre d'atteindre cet objectif en encourageant la

sélection du personnel, une évolution de carrière fondée sur le mérite ainsi qu'une protection de l'emploi garantie dans les contrats de travail ou les législations du travail.

7. Au sein de tout parlement, le développement d'une mémoire institutionnelle est nécessaire pour assurer la durabilité. Des formes de soutien telles que la formation du personnel affecté à la procédure, la mise en place d'un centre de formation ou de recherche sur l'institution législative ou l'amélioration de celui-ci, l'élaboration de manuels ou le fait de permettre au Parlement de bénéficier des conseils de personnes qualifiées indépendantes, sont souvent plus durables que la "formation" à l'excès des parlementaires.

Principe n° 7

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit être fondé sur les normes internationales naissantes pour parlements démocratiques.

Notes explicatives :

1. Si chaque parlement national est unique en ce qu'il fonctionne selon des conventions et des procédures qui lui sont propres, certains aspects de la pratique parlementaire sont universels. Les organismes de renforcement de l'institution parlementaire, tout en reconnaissant le caractère unique de chaque parlement, devraient développer l'usage des pratiques universelles qui sont fondées sur les normes internationales naissantes pour parlements démocratiques.
2. Un acteur du renforcement de l'institution parlementaire connaît souvent mieux le fonctionnement parlementaire dans son pays. Une assistance de haute qualité en faveur du renforcement de l'institution parlementaire devrait chercher à partager un éventail de modèles et d'expériences afin que le parlement partenaire puisse recenser, parmi divers modèles ou options, les éléments qui sont le plus adaptés à ses besoins spécifiques du moment.
3. Les normes internationales naissantes pour parlements démocratiques pourraient servir d'outil pour éviter d'avoir tendance à s'orienter vers un modèle unique de démocratie parlementaire et pour fonder les efforts de renforcement plutôt sur les éléments de la pratique parlementaire qui sont universels, d'un système constitutionnel à l'autre.
4. Les efforts déployés par l'UIP, ainsi que par des associations parlementaires telles que l'Association parlementaire du Commonwealth et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, pour élaborer des normes internationales pour parlements démocratiques sont louables et devraient être poursuivis et étendus.
5. Les principes directeurs, normes et cadres d'évaluation internationaux pour parlements démocratiques qui ont été adoptés d'un commun accord peuvent constituer une mesure objective de l'efficacité d'un parlement donné. Ils sont des références utiles pour la réalisation d'évaluations, peuvent contribuer à la mise en place d'un référentiel de travail avec un parlement et aider à l'établissement d'une feuille de route pour de futures mesures de soutien. De telles normes peuvent également contribuer à l'auto-évaluation des parlements et aux efforts de réforme qu'ils déploient pour améliorer leurs résultats.
6. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait toujours avoir pour objectif de promouvoir l'état de droit comme fondement de la démocratie et tenir compte des conventions et traités internationaux que le pays concerné a signés. Il devrait chercher à faire progresser les droits civils et politiques universels et favoriser le bon fonctionnement de l'Etat, dont l'autorité découle de la volonté du peuple exprimée à la faveur d'élections sincères, libres et régulières, tenues périodiquement sur la base du suffrage universel, secret et égal pour les hommes et les femmes. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait avoir pour objet de contribuer au développement d'une vie politique dynamique, qu'enrichirait une concurrence des idées libre et ouverte entre toutes les tendances politiques du pays. Il devrait chercher à aider les parlements à fonctionner dans la transparence et contribuer au renforcement de la démocratie ainsi qu'à la participation active des citoyens à la détermination de la politique nationale par l'intermédiaire de leurs représentants élus.
7. Il incombe à toutes les parties engagées dans le renforcement de l'institution parlementaire, y compris aux parlements qui bénéficient d'une assistance en la matière, de veiller à ce que les éléments clés des normes internationales naissantes pour parlements démocratiques, formulées d'après les pratiques parlementaires universelles, transparaissent et soient respectés dans les activités de renforcement de l'institution parlementaire.

Principe n° 8

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit se faire dans un souci d'égalité hommes-femmes.

Notes explicatives :

1. Les parlements démocratiques tirent leur légitimité de leur capacité à représenter les citoyens de leur pays; dans de nombreux pays, les femmes forment la majorité de la population.
2. L'intégration des questions d'égalité hommes-femmes est essentielle pour améliorer les programmes de renforcement de l'institution parlementaire. Intégrer ces questions dans tous les aspects du renforcement de l'institution parlementaire et garantir la participation égale des hommes et des femmes à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des processus aura pour effet d'améliorer l'efficacité des programmes, car leurs objectifs et leurs résultats tiendront compte des besoins des femmes comme des hommes et y répondront.
3. Le traitement des questions d'égalité hommes-femmes dans les programmes de renforcement de l'institution parlementaire devrait porter sur deux dimensions, différentes mais complémentaires : 1) les programmes de renforcement de l'institution parlementaire devraient avoir pour objectif d'aider les femmes parlementaires, le personnel féminin et les structures parlementaires spécifiques qui s'occupent des questions d'égalité hommes-femmes ou des questions touchant aux droits des femmes, et de répondre à leurs besoins particuliers; 2) les programmes de renforcement de l'institution parlementaire devraient également rechercher les moyens propres à faire progresser l'égalité hommes-femmes en fournissant un appui aux hommes comme aux femmes, ainsi qu'au Parlement dans son ensemble, dans cette entreprise.
4. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait permettre aux parlements de devenir des institutions sensibles au genre, c'est-à-dire des institutions qui respectent l'égalité hommes-femmes et y donnent corps dans leur fonctionnement et qui contribuent à la promotion de l'égalité hommes-femmes dans leurs travaux et leurs réalisations. Le Plan d'Action pour des Parlements Sensibles au Genre adopté par les Membres de l'UIP sert d'instrument de référence à cet égard.
5. Les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire devraient faire en sorte que les femmes et les hommes soient, à des niveaux équivalents, bien représentés dans toutes les activités de renforcement des capacités, et appuyer les efforts visant à ce que les femmes au même titre que les hommes soient efficacement représentées à tous les niveaux au Parlement, aussi bien comme parlementaires que comme personnel parlementaire.
6. Les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire devraient inciter les parlements à procéder périodiquement à l'examen et à l'évaluation de leur fonctionnement, de leurs règles internes, procédures, pratiques, etc., dans une optique d'égalité hommes-femmes, afin de s'assurer qu'elles tiennent compte de l'égalité des sexes et sont non discriminatoires.
7. L'assistance en faveur du renforcement de l'institution parlementaire devrait permettre aux parlements de mieux se préparer pour élaborer des politiques de lutte contre la discrimination liée au genre. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait avoir pour objectif de veiller à ce que les parlements préconisent des études d'impact réglementaire en faveur de l'égalité hommes-femmes/ventilées concernant les projets de loi et les budgets, et intègrent une approche fondée sur l'égalité des sexes dans l'évaluation de l'exécution des politiques publiques.

Principe n° 9

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit aider les parlements dans leurs efforts visant à mieux représenter la population dans sa diversité.

Notes explicatives :

1. Dans les pays pluriethniques, le renforcement de l'institution parlementaire devrait aider les parlements à aborder les questions d'inclusivité de manière appropriée, à soutenir la représentation équitable de tous les groupes au Parlement et à promouvoir l'égalité des droits ainsi que l'accès réel au Parlement de tous les parlementaires, quelles que soient leur origine ou leur appartenance ethnique.
2. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait avoir pour objectif de veiller à ce que les différents groupes soient dûment représentés dans toutes les activités en la matière.

3. Le cas échéant, le renforcement de l'institution parlementaire devrait dispenser une formation spécifique pour tenir compte des questions liées à la diversité au Parlement. Les activités de renforcement de l'institution devraient favoriser l'inclusivité politique, notamment en produisant des documents dans des langues minoritaires.
4. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait aider les parlements à promouvoir l'égalité des chances pour les groupes traditionnellement marginalisés et les personnes handicapées et à lutter contre la discrimination à leur encontre.
5. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait fournir un appui aux parlements pour la promotion de politiques qui luttent contre toutes les formes de discrimination.
6. En aidant les parlements à développer et à améliorer leurs pratiques et procédures, les partenaires du renforcement de l'institution parlementaire devraient chercher à faire connaître les questions liées à la diversité et à encourager un esprit d'ouverture dans le fonctionnement du Parlement.

Principe n° 10

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit s'appuyer sur les compétences locales et les développer, et soutenir la coopération régionale.

Notes explicatives :

1. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait avoir pour but de mobiliser les compétences nationales et globales et encourager la coopération régionale aux fins de développer des activités, notamment avec les parlements des pays voisins.
2. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait faciliter l'établissement de relations durables entre le Parlement, les universités locales, les experts nationaux et les experts étrangers basés dans le pays ainsi que les groupes de réflexion, pour aider l'institution législative à tirer parti des ressources locales spécialisées.
3. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait promouvoir le recours à l'expérience parlementaire locale pertinente et, le cas échéant, aider les organisations compétentes et indépendantes de la société civile à travailler plus efficacement avec les parlements.
4. Là où des organisations compétentes et indépendantes de la société civile existent pour appuyer le renforcement de l'institution parlementaire, les acteurs internationaux en la matière devraient chercher à collaborer avec elles et les soutenir.
5. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait contribuer à l'utilisation judicieuse des médias par le Parlement pour promouvoir des liens entre celui-ci et les citoyens. Il existe de plus en plus de possibilités, pour les parlements, d'utiliser des médias mobiles et nouveaux pour mieux communiquer avec les citoyens.
6. Les programmes de renforcement de l'institution parlementaire pourraient offrir des stages au sein du Parlement (personnel auxiliaire pour les parlementaires ou stages au département de la recherche/à la bibliothèque du bureau du Parlement) pour des étudiants de troisième cycle rattachés à des universités et des établissements d'enseignement supérieur nationaux.
7. Les programmes de renforcement de l'institution parlementaire devraient développer des activités de sensibilisation à l'intention des élèves et des étudiants afin d'impliquer ces futurs citoyens dans le renforcement de leur Parlement. Il pourrait s'agir de programmes d'enseignement, de journées "portes ouvertes" au Parlement, de parlements des jeunes, etc.

Principe n° 11

PRINCIPE : Les personnes qui participent au renforcement de l'institution parlementaire ont le devoir de soutenir la coopération et l'apprentissage.

Notes explicatives :

1. Une plus grande coopération entre les parties prenantes au renforcement de l'institution parlementaire devrait être encouragée afin d'éviter les doubles emplois et les efforts contradictoires. La coopération, qui doit avoir pour objectif d'harmoniser les activités et de favoriser la complémentarité, peut se manifester par le biais de structures non officielles et officielles.

2. Tous les organismes de renforcement de l'institution parlementaire devraient reconnaître que les intérêts des parlements partenaires sont mieux servis par la coopération que par la rivalité. Tous les acteurs engagés dans le renforcement de l'institution parlementaire devraient accroître leur coopération en organisant régulièrement des réunions conjointes, en échangeant des informations, en conjuguant leurs efforts, en s'entraidant, et, le cas échéant, en coordonnant leurs activités.
3. Une meilleure coopération entre les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire devrait déboucher sur une utilisation plus ciblée et plus efficace des ressources humaines et matérielles disponibles.
4. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait porter sur le partage des enseignements tirés, l'échange des expériences et les efforts en vue d'harmoniser les normes et les meilleures pratiques.
5. Les principes directeurs internationaux qui ont été adoptés d'un commun accord peuvent constituer une référence utile pour réaliser des macro-évaluations et étudier les activités d'ordre fonctionnel et institutionnel d'un parlement; ils peuvent en outre faciliter la coopération.
6. Bien que la coopération au niveau national soit une priorité, les parties prenantes au renforcement de l'institution parlementaire devraient s'efforcer de promouvoir la coopération à tous les niveaux.

Principe n° 12

PRINCIPE : Le renforcement de l'institution parlementaire doit être mené de façon responsable, éthique et d'une manière qui n'entraîne pas de conséquences indésirables.

Notes explicatives :

1. De même que les programmes de renforcement de l'institution parlementaire devraient chercher à promouvoir l'intégrité publique au sein des parlements, de même les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire doivent-ils se conformer aux normes les plus strictes en matière de déontologie et d'intégrité.
2. Les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire doivent se conformer aux principes de probité financière, d'autant plus que l'un des buts principaux du renforcement de l'institution parlementaire est d'améliorer la responsabilité et l'ouverture parlementaires.
3. Le renforcement de l'institution parlementaire ne devrait pas être invoqué pour promouvoir des intérêts commerciaux. Si des entreprises à but lucratif peuvent jouer un rôle dans le domaine du renforcement de l'institution parlementaire, leurs activités devraient répondre à l'objectif qui consiste à renforcer l'institution, et non à une logique commerciale ou de profit.
4. Les parlements devraient publier des informations sur leurs partenaires en matière de renforcement de l'institution parlementaire et sur les types d'aide reçue. L'efficacité et la rentabilité de l'aide en la matière suppose que les parlements agissent équitablement avec tous les intervenants et ne cherchent pas à en utiliser un à l'encontre des autres ou à se voir octroyés une assistance analogue par de multiples acteurs sans avertissement préalable.
5. Les acteurs du renforcement de l'institution parlementaire devraient respecter les principes généraux énoncés dans les codes de conduite en vigueur au sein des parlements, par exemple en ne se livrant pas au népotisme ou en évitant les pratiques contraires aux normes de conduite que les parlements ont fixées pour eux-mêmes.
6. Le renforcement de l'institution parlementaire devrait servir l'amélioration durable des capacités de l'institution. Ce principe suppose que les acteurs concernés évitent de "recruter" du personnel parlementaire en poste pour des programmes de renforcement de l'institution parlementaire.