

RAPPORT DU SEMINAIRE

**LE ROLE DE LA LEGISLATURE DANS
LE RENFORCEMENT DE LA DEMOCRATIE**

*du 7 au 9 octobre 1997
Abidjan, Côte d'Ivoire*

**Le Rôle de la Législature dans le Renforcement
de la Démocratie**

[TRADUCTION FRANCAISE]

Un Séminaire organisé par le *National Democratic Institute for International Affairs*

**l'Assemblée Nationale de Côte d'Ivoire
Abidjan, Côte d'Ivoire**

du 7 au 9 octobre 1997

© *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) 1998. Tous droits réservés. Ce document peut être reproduit et/ou traduit en partie à des buts non commerciaux dans la mesure où le NDI est cité comme étant la source de la documentation et qu'on lui fait parvenir un exemplaire de toute traduction.

Ce rapport était financé par l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID)

TABLE DES MATIÈRES

[Traduction Française]

I.	RESUME ANALYTIQUE	1
II.	HISTORIQUE	2
	A. La période postérieure à Houphouët	2
	B. Elections législatives du 26 novembre 1995 et 29 décembre 1996	2
	C. L'Assemblée Nationale actuelle	3
	D. Réformes proposées	3
III.	OBJECTIFS DU PROGRAMME	4
IV.	ACTIVITES DU SEMINAIRE	5
	A. Séances plénières du séminaire	5
	B. Séance plénière d'évaluation du séminaire	10
V.	CONCLUSION	12
VI.	OBSERVATIONS GENERALES	13
	A. Opportunité du séminaire	13
	B. Travail de préparation	13
	C. Formateurs	14
	D. Documentation	14
	E. Presse	14
VII.	ANNEXES	16

REMERCIEMENTS

Le présent rapport porte sur le programme de formation organisé en octobre 1997 par le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) à l'intention des législateurs de Côte d'Ivoire. Linda Maguire, chargée de programmes pour l'Afrique de l'Ouest a écrit la majeure partie de ce rapport ainsi que l'analyse des questionnaires d'évaluation du séminaire, jointe en annexe C. Ce rapport a été révisé par le directeur régional pour l'Afrique de l'Ouest, Christopher Fomunyoh, par Susan Benda, directrice de programmes sur la gouvernance et Tim McCoy, responsable principal de programmes pour l'Afrique de l'Ouest.

Au départ, le NDI avait prévu organiser ce séminaire de formation juste après les élections législatives de novembre 1995. Toutefois, le retard pris par les élections ayant repoussé la fin de la période électorale au mois de décembre 1996, conjugué aux problèmes de calendrier nous ont conduit à reporter celui-ci à l'automne 1997. Cette période s'est toutefois avérée opportune car elle a coïncidé avec le début de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée Nationale au cours de laquelle étaient prévus d'importants débats controversés sur les réformes constitutionnelles et électorales.

Le NDI souhaite remercier le leadership de l'Assemblée Nationale et identifier, en particulier, feu le Président Charles Bauza Donwahi, avec qui NDI a abordé pour la première fois l'idée du programme législatif en 1995. A partir d'août 1997, le NDI a collaboré avec le nouveau président de l'Assemblée Emile Brou, le vice-président Gilbert Bleu Lainé, et le secrétaire général de l'époque René Apling Kouassi pour achever des préparatifs de conférence. Le président Brou et le vice-président Bleu Lainé chacun s'est occupé du bon déroulement de la conférence, en offrant des perspectives de l'assistance de valeur inestimable. Le NDI voudrait aussi remercier le nouveau secrétaire général, Gérard Gnagne Adou, pour son soutien dans l'organisation matérielle de la conférence. Le NDI remercie également remercier les présidents des trois groupes parlementaires: Amoakon Edjampan Thiémélé, président du groupe parlementaire de PDCI; Emile Boga Doudou, président du groupe parlementaire de FPI; et Nibi Zana Adama Coulibaly, président du groupe parlementaire de RDR. Les présidents des groupes ont assisté à chaque session de la conférence. Ils ont participé activement aux travaux et ont encouragé leurs députés à faire de même. Pour finir, le NDI remercie vivement les députés ivoiriens qui ont participé aux travaux du séminaire.

Nous remercions aussi spécialement les experts internationaux, certains d'entre eux s'étant engagés dès le mois de juin 1995. Ces six personnalités ont fait don de leur temps et de leur énergie pour la réussite de ce programme de formation. Nous sommes particulièrement reconnaissants au staff du NDI qui a contribué à l'organisation du programme à Washington et à Abidjan -- assistante de programme Susan Kupperstein, assistante de développement Alison Majors, et les coordinateurs de la logistique, Ken Morley et Nhien Le -- et les remercions pour leur concours inestimable.

Ce programme a été financé par l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID).

I. RESUME ANALYTIQUE

Du 7 au 9 octobre 1997, le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) a organisé à Abidjan un séminaire à l'Assemblée Nationale sur le rôle de la législature dans le renforcement de la démocratie. Ce projet avait pour objet d'aider les membres du parlement ivoirien, dont 65 pour cent sont de nouveaux élus, à mieux connaître leur rôle de législateurs à l'Assemblée Nationale. Les thèmes de discussion comprenaient les thèmes suivants : le rôle et les responsabilités des parlementaires, les relations entre groupes parlementaires majoritaire et de l'opposition; contacts avec l'extérieur, transparence et éthique de l'Assemblée; enfin, le rôle central des commissions.

Cent dix sur les 175 députés du parlement ivoirien ont suivi ce séminaire de trois jours. Le NDI avait invité une délégation internationale composée d'anciens et d'actuels législateurs venus de pays aux régimes démocratiques bien établis mais aussi de jeunes démocraties, afin qu'ils fassent des exposés sur les thèmes étudiés et animent les discussions pendant les séances plénières et les périodes de questions et réponses. La délégation internationale d'experts comprenait six membres: Peter Barca, ancien membre du congrès des Etats-Unis de l'état du Wisconsin (parti démocrate) et actuel directeur régional de l'*U.S. Small Business Administration* (Administration chargée de promouvoir les petites et moyennes entreprises); Lise Bourgault, ancien membre du parlement canadien (parti conservateur-progressiste); Mata Sy Diallo, vice-présidente de l'Assemblée Nationale du Sénégal (parti socialiste); Colin Eglin, membre du parlement d'Afrique du Sud (parti démocrate); Maria Leissner, ancien membre du parlement suédois (parti libéral); et Fernando Marques da Costa, ancien membre du parlement portugais (parti socialiste) et actuel conseiller auprès du président du Portugal. Dennis Delaney, ancien sénateur au parlement de l'état du Vermont (parti républicain) ainsi que l'actuel conseiller législatif du NDI au Ghana a également assisté à ce séminaire.

Le NDI avait prévu d'organiser ce séminaire immédiatement après les élections législatives de novembre 1995. Toutefois, en raison de contraintes de temps et du report des élections législatives partielles, le séminaire a finalement été repoussé au mois d'octobre 1997. Préalablement à l'organisation du séminaire, le NDI a entrepris une mission d'évaluation au mois d'avril 1997 en vue de recueillir des informations sur la structure, les capacités et les besoins de l'Assemblée Nationale. L'ordre du jour du séminaire s'appuyait en partie sur les résultats de la mission d'évaluation mais il répondait aussi aux demandes formulées par les parlementaires ivoiriens. Pendant la conception du séminaire, le NDI a fréquemment consulté les leaders de l'Assemblée ivoirienne, y compris le président de l'Assemblée et les présidents des trois groupes parlementaires. Ces rapports fréquents ont permis d'élaborer l'ordre du jour en fonction des intérêts et des besoins de l'Assemblée Nationale; ils ont aussi contribué à établir des rapports de confiance mutuelle entre le NDI et les leaders de l'Assemblée. Jusqu'à présent, le NDI et autres observateurs de la Côte d'Ivoire ont pris note des résultats du séminaire qui se sont manifestés sous la forme d'initiatives parlementaires singulières prises pendant la deuxième session de 1997.

II. HISTORIQUE

A. La période postérieure à Houphouët

Après avoir remporté son indépendance en 1960, la Côte d'Ivoire fut dirigée par Félix Houphouët-Boigny et son parti unique jusqu'en 1990, date à laquelle la multiplicité des partis fut officiellement légalisée. La mort d'Houphouët-Boigny en décembre 1993 fut suivie d'une passation de pouvoir pacifique à Henri Konan Bédié, alors président de l'Assemblée Nationale, conformément à l'article 11 de la constitution ivoirienne qui prévoit l'ordre de succession à la présidence. Les événements politiques de la fin de l'année 1994 et du début de l'année 1995 se sont centrés sur la préparation des élections présidentielles et législatives prévues pour la fin de l'année 1995. L'adoption en décembre 1994 d'un nouveau code électoral, dont certaines clauses furent controversées, a galvanisé les principaux partis d'opposition. Le Front populaire ivoirien (FPI) et le Rassemblement des républicains (RDR), parti né d'une scission du parti au pouvoir, le Parti démocratique de la Côte d'Ivoire (PDCI), ont formé une coalition avec un regroupement de six autres partis d'opposition qui ont ensemble exigé la révision du code électoral et la création d'une commission électorale indépendante. Ces doléances alliées à d'autres plaintes sur l'organisation des élections se sont soldées par une déclaration de boycott actif des élections présidentielles du 22 octobre 1995. Après que les tensions politiques ont entraîné des manifestations et quelques incidents violents, les pouvoirs publics ont créé une commission chargée de vérifier les listes électorales et les partis d'opposition ont accepté de participer aux élections législatives du 26 novembre.

B. Elections législatives du 26 novembre 1995 et 29 décembre 1996

Les partis d'opposition ayant accepté de participer pleinement aux élections, les élections législatives du novembre 1995 et du décembre 1996 ont été les plus contestées des élections ivoiriennes où participaient divers partis. Les observateurs étrangers, qui comprenaient une délégation conjointe parrainée par le NDI et l'*African American Institute* (AAI), ont observé les élections législatives du 26 novembre et ont conclu que malgré quelques insuffisances et différends mineurs constatés dans certaines localités, les élections s'étaient déroulées dans l'ordre et le calme. Dans trois régions de l'ouest du pays, des tensions dont l'origine remontait à l'époque des élections présidentielles ont empêché le déroulement normal des élections. Dans trois autres cas, les élections furent annulées par la Cour constitutionnelle en raisons d'irrégularités et de pétitions déposées par divers partis qui ont en contesté les résultats.

Des élections partielles se sont tenues le 29 décembre 1996 en vue d'élire des députés aux six sièges vacants de l'Assemblée Nationale. Les circonscriptions dans lesquelles se sont tenue ces élections -- Gagnoa, Guibéroua, Ouragahio, Adzopé, Séguéla et Korhogo -- se trouvaient dans le nord et l'ouest du pays, deux régions traditionnellement considérées comme des endroits forts de l'opposition. Les élections à Gagnoa, Guibéroua, et Ouragahio ont abouti à l'élection de trois députés du FPI, y compris Laurent Gbagbo, le président du parti. Les élections à Adzopé, Séguéla et Korhogo, ont été remporté par le PDCI.

C. L'Assemblée Nationale actuelle

La composition actuelle de l'Assemblée est la suivante : PDCI -- 149 députés; FPI -- 13 députés; et RDR -- 13 députés. Environ 65 pour cent des députés élu sont des nouveaux venus, peu familiers des mécanismes du pouvoir législatif et des rôles et responsabilités des élus.

Le cadre administratif du pouvoir législatif de la Côte d'Ivoire qui est hautement centralisé se trouve sous la houlette d'un leadership qui penche fortement du côté du parti au pouvoir. Le leadership comprend le président, 12 vice-présidents, 24 secrétaires, et deux questeurs¹. Sur ces 39 personnes, deux vice-présidents et trois secrétaires appartiennent aux partis d'opposition.

L'Assemblée Nationale ivoirienne est divisée en quatre commissions comprenant : affaires institutionnelles générales (droit de regard sur les ministères de l'intérieur, de l'information, de la défense nationale et de la justice); affaires économiques et financières (travaux publics, transport, agriculture, pêches et forêts); affaires sociales et culturelles (éducation, jeunesse, sports, santé publique et population); et relations extérieures (relations internationales, affaires étrangères, et conférences internationales). Même si les commissions constituent l'étape obligatoire par laquelle passent les projets de loi présentés au parlement, elles n'ont pas joué de rôle très significatif dans la formulation de la politique et n'ont pas non plus acquis pour la plupart de compétences particulières sur des dossiers donnés. Conformément au règlement intérieur du parlement, les projets de loi sont initiés par le pouvoir exécutif et présentés à l'Assemblée par un membre du parlement puis envoyés à la commission appropriée aux fins d'étude et d'examen. Les amendements sont soumis aux commissions aux fins de débat et sont ensuite soumis une nouvelle fois à l'Assemblée qui les adopte ou non en séance plénière. En pratique, toutefois, le PDCI bénéficie d'une majorité écrasante à l'Assemblée. En conséquence, les amendements proposés par les députés de l'opposition lors des débats des commissions sont rarement sinon jamais soumis à l'Assemblée en séance plénière. Aucun amendement ni projet de loi émanant de l'opposition n'a jamais été adopté par l'Assemblée, à l'exception de la proposition d'augmentation des salaires des députés.

D. Réformes proposées

Le 8 août 1997, le président Bédié a annoncé une série de propositions de réformes visant à rendre le processus électoral et la politique plus ouverts et démocratiques. Dans le plan de Président Bédié étaient inclus : un plan de décentralisation censé donner plus de pouvoir aux administrateurs locaux, la création d'une seconde chambre législative -- le sénat -- qui serait composée de représentants des régions, la création d'un statut officiel pour les leaders des partis de l'opposition, des dispositions de financement restreint des partis politiques par l'état, une modification de l'ordre de succession à la présidence, une prolongation du mandat présidentiel de cinq à sept ans et la création d'une commission électorale chargée de surveiller l'administration des élections. La plupart des observateurs pensent que certaines de ces propositions de réformes finiront être soumises au parlement aux fins d'examen et d'adoption.

¹ Un questeur est un responsable administratif ou financier du système parlementaire français.

III. OBJECTIFS DU PROGRAMME

Lors de la planification et de la mise en oeuvre du séminaire de formation des législateurs, le NDI envisageait d'atteindre les objectifs suivants :

- ! Les députés des partis au pouvoir et d'opposition participant au séminaire pourraient mieux cerner leur rôle d'élus, surtout dans le contexte d'un système politique où l'Assemblée joue un rôle mineur face à un pouvoir exécutif fort; et
- ! Les députés pourraient acquérir de nouvelles connaissances qu'ils appliqueraient. Ainsi, ils renforceraient l'efficacité de l'Assemblée car ils se concentreraient sur les préoccupations des électeurs et l'intérêt que ceux-ci lui portent, d'une part, et ils se consacraient à certaines tâches telles que le droit de regard exercé par l'Assemblée, la transparence de l'institution et les normes déontologiques appliquées en son sein.

IV. ACTIVITES DU SEMINAIRE

Le séminaire du NDI a donné aux députés de l'Assemblée Nationale de Côte d'Ivoire la possibilité d'aborder les problèmes auxquels ils sont confrontés quand ils essaient de renforcer l'efficacité de l'Assemblée et de répondre aux besoins des citoyens ivoiriens. L'ordre du jour comprenait une journée de briefing à l'intention des experts étrangers, trois jours de délibérations et une séance d'évaluation du programme. Le NDI a choisi les thèmes de discussion des séances plénières en fonction des conclusions de l'évaluation de l'Assemblée Nationale de Côte d'Ivoire faite en avril 1997 et des consultations des leaders des trois groupes parlementaires. Les thèmes identifiés par la mission et les législateurs ivoiriens comprenaient : le rôle et les responsabilités des membres du parlement; les relations entre le parlement et le pouvoir exécutif; les relations entre les groupes des partis majoritaire et de l'opposition; les relations avec l'extérieur, la transparence et l'éthique de l'Assemblée; et le rôle central des commissions dans le processus législatif.

Avant le séminaire, le NDI a organisé une journée entière de briefings à Abidjan à l'intention des experts internationaux. Au cours de ces briefings, les experts ont pu s'informer de la situation politique de la Côte d'Ivoire et examiner l'ordre du jour du séminaire. Le NDI a aussi organisé des discussions de type informel entre experts internationaux et responsables de la politique et de la société civile ivoirienne pour favoriser des échanges sur la diversité de leurs expériences et sur le processus démocratique en Côte d'Ivoire. Parmi les invitées aux briefing, les personnes suivantes étaient présentes : Honoré Guié, président de l'Observatoire national des élections (ONE), une coalition d'observateurs nationaux; Mathieu Bilé, secrétaire général de la Ligue ivoirienne des droits de l'homme; le Dr. Lenissongui Coulibaly, chef de cabinet au ministère d'état à l'intégration nationale et cadre du parti au pouvoir; Amoakon Edjampan Thiémélé, président du groupe parlementaire du PDCI; Emile Boga Doudou, président du groupe parlementaire du FPI; et Nibi Zana Adama Coulibaly, président du groupe parlementaire du RDR.

A. Séances plénières du séminaire

La séance d'ouverture officielle était présidée par le vice-président de l'Assemblée Nationale. L'ambassadeur des Etats-Unis et d'autres invités étaient aussi présents. Les membres de la presse avaient été invités à assister à la cérémonie d'ouverture ainsi qu'à la cérémonie de clôture qui s'est tenue après la troisième séance, le troisième jour du séminaire. Le séminaire a été divisé en cinq séances plénières, suivies chacune d'un temps réservé aux questions et aux réponses qui a donné aux participants la possibilité d'approfondir le sujet par le biais d'un échange.

Il était important d'organiser le séminaire en séances plénières, ce qui a permis aux députés de rester ensemble plutôt que d'être répartis en plus petits groupes de discussion. Ils ont eu ainsi la possibilité de traiter franchement et ouvertement des questions et problèmes soulevés par les experts lors de leurs exposés. Ceci a également permis aux experts internationaux de faire des exposés et de relater leurs expériences de façon plus détaillée.

- ! Première séance plénière : *Le rôle et les responsabilités des députés*
Orateurs : *Fernando Marques da Costa / Lise Bourgault / Peter Barca*
Modérateur : *Maria Leissner*

La séance plénière d'ouverture avait pour but d'aider les députés à mieux cerner leur rôle dans l'institution. Marques da Costa a donné un aperçu du rôle des législateurs dans des situations de transition démocratique, mettant l'accent sur l'élaboration des lois, la représentativité des législateurs et le droit de regard qu'ils doivent exercer. Bourgault a fourni des détails sur le droit de regard et expliqué en quoi le parlement canadien sert de tribune aux débats de politique générale. Pour sa part, Barca a parlé de l'importance des rapports entre législateurs et électeurs dans le modèle américain.

Les députés ivoiriens ont demandé comment les parlements des pays des différents experts avaient définis leur rôle face au pouvoir exécutif. En réponse, les experts ont discuté du droit de regard et de ses mécanismes comme : l'examen du budget, les audiences des commissions, la rédaction des projets de loi sous leur forme finale et la comparution des ministres devant l'Assemblée. Marques da Costa a souligné que, même dans des systèmes où l'exécutif est fort et le législatif faible, l'exercice du droit de regard est possible. Pour continuer, il a noté que les députés pouvaient, dans une certaine mesure, affirmer leur indépendance en appelant les membres de l'exécutif à témoigner devant les commissions parlementaires.

Les députés ivoiriens souhaitaient savoir comment ils pouvaient jouer leur rôle et assumer leurs responsabilités tout en disposant de ressources et de personnel limités. Bourgault a expliqué que, en tant que membre du parlement canadien, elle avait un effectif de quatre personnes à sa disposition. Pour sa part, Leissner a dit aux ivoiriens que quatre députés suédois se partageaient les services d'une seule personne. Diallo a noté qu'au Sénégal il est courant de ne pas avoir de personnel du tout, même au niveau du vice-président de l'Assemblée. En dépit de leurs expériences différentes, les députés ont indiqué qu'ils parvenaient malgré tout à faire leur travail.

- ! Deuxième séance plénière : *Les relations entre l'Assemblée et le pouvoir exécutif*
Orateurs : *Colin Eglin / Fernando Marques da Costa*
Modérateur : *Mata Sy Diallo*

Pendant cette séance plénière, Eglin et Marques da Costa ont discuté de l'interaction entre le parlement et le pouvoir exécutif par rapport aux initiatives de politique nationale. Eglin a parlé de la séparation des pouvoirs au niveau national en Afrique du Sud; Eglin et Marques da Costa ont tous deux fait des exposés sur les dispositifs juridiques destinés à faciliter la productivité et l'efficacité des communications entre législateurs et exécutif dans leurs pays respectifs. Marques da Costa a expliqué comment ces mécanismes permettent aux députés d'initier ou de modifier des politiques gouvernementales, qu'il s'agisse de la conception ou de la mise en oeuvre de celles-ci.

Les députés ivoiriens -- particulièrement ceux de l'opposition -- voulaient savoir comment ils pourraient agir en dépit de la faiblesse du parlement auquel la constitution a attribué un rôle mineur face à un exécutif fort. L'un des députés a par exemple cité l'article 51 de la constitution ivoirienne

qui donne à l'exécutif le pouvoir de passer outre le rejet du budget par les parlementaires. Par ailleurs, certains députés de la majorité voulaient savoir comment ils pourraient résoudre des conflits d'intérêts potentiels entre, d'une part, leur fonction de législateur et, d'autre part, leur allégeance à la hiérarchie du parti et à l'exécutif.

Eglin a fait une liste de six éléments servant à étayer toutes les démocraties, y compris celles où le parti au pouvoir domine à la fois l'exécutif et le législatif. Ces éléments sont les suivants : souveraineté de la constitution sur les institutions; limite du pouvoir des officiels; décentralisation du pouvoir; séparation des pouvoirs; transparence et responsabilité de l'état et représentation véritable du peuple. Il a poursuivi en affirmant que le pouvoir législatif joue un rôle de "chien de garde" et que, même lorsque les pouvoirs qui lui sont conférés ne lui permettent pas de freiner l'exécution de certaines mesures émanant de l'exécutif, il peut toujours lancer des initiatives et provoquer des débats et demander à l'état de rendre des comptes sur sa politique. Eglin a aussi relaté son expérience personnelle de membre de l'opposition en Afrique du Sud (à la fois sous le régime de l'apartheid et après) et il a souligné qu'à son avis, les partis de la minorité jouent un rôle crucial dans la gouvernance du processus démocratique. Pour Eglin, l'opposition a pour rôle de faire entendre, de façon critique mais constructive, le point de vue de la minorité aux représentants de la majorité et de l'exécutif. Comme l'a dit le Sud-Africain, "... la minorité a pour rôle non seulement de s'opposer mais d'offrir des contre-propositions et initiatives positives".

Bourgault a aussi reconnu que les élus peuvent trouver difficile de critiquer le gouvernement s'ils sont affiliés au parti au pouvoir. C'est pourquoi, a-t-elle expliqué, les membres de l'opposition sont parfois les mieux placés pour formuler de telles critiques. Eglin a surenchéri en disant que le parlement sud-africain se sert de ses commissions -- qui sont composées de membres du parlement et de représentants de la société civile -- pour convoquer les ministres devant le parlement et leur demander de s'expliquer sur les dispositions contenues dans les projets de loi. C'est par ce mécanisme que les membres des commissions, même s'ils appartiennent à la majorité, peuvent signifier leur désaccord sur la politique gouvernementale, et cela au début du processus d'élaboration des lois. Diallo a ajouté qu'au Sénégal -- pays où l'exécutif est fort à l'instar du modèle ivoirien -- les membres des commissions qui appartiennent au parti majoritaire renvoient souvent à l'exécutif des projets de lois dont les amendements et révisions sont le reflet des débats entre les partis.

! Troisième séance plénière : *Relations entre partis majoritaires et partis d'opposition représentés à l'Assemblée*
Orateurs : *Maria Leissner / Colin Eglin / Mata Sy Diallo*
Modérateur : *Lise Bourgault*

La troisième séance plénière a examiné la raison pour laquelle les représentants de l'opposition doivent absolument être inclus dans le processus démocratique et les moyens qu'il faut employer pour qu'ils y participent pleinement. Eglin a puisé dans son expérience dans l'opposition sud-africaine qui a duré plus de quarante ans et qui, affirme-t-il, lui a appris à "mener la lutte" sur le plan stratégique. Il a dit aux députés de l'opposition que leur rôle est de s'attaquer fermement à la politique

gouvernementale et de proposer une alternative, même si le parti a peu d'espoir de prendre la relève du pouvoir.

Eglin a ensuite mis en garde les partis d'opposition car, malgré l'importance de leur rôle, ils ne jouissent pas de "droits spéciaux mais seulement de droits démocratiques ordinaires". Ils doivent comprendre que la population qui a porté un autre parti au pouvoir leur a donc réservé un rôle minoritaire. Il a également averti les partis d'opposition que ceux qui persistent à faire obstruction au processus démocratique risquent d'être marginalisés par la majorité et par les électeurs. Eglin a expliqué comment son parti, le Parti Démocratique, avait été invité par le président Nelson Mandela à rejoindre les rangs du gouvernement mais avait décliné l'invitation, arguant de son désir de rester une simple force d'opposition au sein du système mais en dehors du pouvoir exécutif. Eglin a souligné que la coopération entre députés de la majorité et de la minorité peut parfois être l'un des éléments clés d'une gouvernance constructive et efficace.

Barca a parlé du besoin de civilité au sein de l'Assemblée. Il a cité les membres du congrès fédéral qui s'efforcent de rester cordiaux et emploient des formules telles que "le gentilhomme du Wisconsin" et "mes honorables collègues" lorsqu'ils s'adressent la parole, ce qui n'empêche pas les débats de devenir parfois plutôt houleux. La difficulté, dit-il, c'est d'éviter de personnaliser le débat ou de dresser de barrières partisans telles que les discussions et compromis deviennent impossibles.

Pendant la période réservée aux questions et aux réponses qui a suivi la séance plénière, les députés de l'opposition ont ouvertement accusé le parti au pouvoir de ne pas donner à l'opposition un rôle suffisant. Les députés de la majorité ont quant-à-eux déclaré que "l'opposition est trop heureuse de pérorer et d'empoisonner l'atmosphère". Comme l'a noté l'un des députés "notre problème, c'est que chaque parti pense détenir la vérité". Marques da Costa et Leissner ont reconnu qu'il était difficile de combler le fossé qui sépare la majorité de l'opposition, mais que l'existence de l'opposition parlementaire est essentielle à la santé de la démocratie. Les anciens députés du Portugal et de la Suède ont tous deux mis l'accent sur le fait qu'une opposition constructive donne la parole aux éléments de la société qui représentent un point de vue différent de celui du statut quo politique, et que c'est à elle d'expliquer pour quelle raison et de quelle façon ce statut quo doit changer.

! Quatrième séance plénière : *Contacts avec l'extérieur, transparence et éthique de la législature*
Orateurs : *Lise Bourgault / Colin Eglin*
Modérateur : *Dennis Delaney*

Pendant la quatrième séance plénière, les participants ont discuté de l'image publique de l'Assemblée Nationale. Comme l'ont découvert les membres de la mission d'évaluation du NDI, l'Assemblée ivoirienne a dans le passé manqué de visibilité et n'a réussi ni à susciter l'intérêt des électeurs ni à les mobiliser. Certains parlementaires ont dit aux membres de la mission du NDI qu'ils ne comprenaient pas en quoi les contacts avec l'extérieur, la transparence et l'établissement de normes de déontologie étaient importants pour le développement de l'institution dans la mesure où des problèmes tels que le manque de ressources et de personnel semblaient beaucoup plus pressants.

Eglin et Bourgault ont largement puisé dans leurs expériences en Afrique du Sud et au Canada pour prôner la participation du public au processus législatif. Dans certains cas, a souligné Bourgault, il importe d'inclure le point de vue de la société aux projets de lois, et cela pour deux raisons qui sont au coeur du problème de la représentativité : 1) la société civile est souvent le reflet de la volonté des électeurs et 2) les représentants de la société civile possèdent souvent les compétences qui, si elles font défaut aux députés, sont nécessaires à l'élaboration de bons projets de loi. Qui plus est, les experts ont souligné qu'il faudrait que les législateurs soient plus facilement accessibles aux électeurs. Bourgault a expliqué aux députés comment elle avait créé des commissions spécialisées dans les relations avec l'électorat, commissions composées d'électeurs choisis, afin d'entamer un dialogue avec ceux qu'elle représentait. Ce mécanisme lui a permis de connaître leurs préoccupations. En outre, ces commissions de relations publiques ont permis aux électeurs de surveiller le travail de leur représentante lorsqu'elle défendait leurs intérêts dans les instances nationales.

Eglin et Bourgault ont mis l'accent sur l'importance de la transparence dans les activités du parlement. Ils ont fait part de diverses procédures qui permettent d'ouvrir l'institution comme : la publication des votes des parlementaires, la publication des projets de lois et l'ouverture au public des réunions des commissions. Les deux experts ont fait remarquer qu'en Afrique du Sud comme au Canada, les projets de lois sont rendus publics trois semaines avant d'être débattus au parlement. En conséquence, le public peut mieux connaître les avantages et inconvénients de ces projets de lois. Eglin a aussi déclaré qu'en Afrique du Sud, certains débats parlementaires étaient diffusés chaque jour à la télévision. Ces brèves images quotidiennes du parlement donnent au public une idée du travail de ce dernier et rappellent aux députés qu'ils sont les représentants du peuple. A la suite de cette initiative, les députés sud-africains sont devenus plus conscients de leur profil médiatique et ont commencé à se servir des médias pour attirer l'attention du public sur leurs activités et opinions personnelles.

Eglin a ensuite affirmé que pour susciter la confiance des citoyens, l'Assemblée devait absolument adopter des normes déontologiques. Il a cité les obligations de déclaration que le parlement de son pays avait imposé à ses propres membres, par exemple le fait que les députés doivent faire tous les six mois une déclaration sur l'état de leurs finances et doivent déclarer tous les biens d'un montant supérieur à l'équivalent d'environ 250 dollars des Etats-Unis, y compris leurs honoraires d'orateurs et les pourboires.

Plusieurs recommandations visant à renforcer la transparence au sein de l'Assemblée ont été avancées pendant la période réservée aux questions et réponses. On a suggéré par exemple que soit désigné un attaché de presse parmi les membres de l'Assemblée ou encore qu'une personne par groupe parlementaire soit choisie pour assurer ces fonctions. D'autres suggestions ont inclus : diffusion sur les écrans télévisés de certains extraits des séances plénières de l'Assemblée, publication des projets de lois dans la presse et invitation des membres de la société civile à assister aux débats parlementaires ouverts au public.

! Cinquième séance plénière: *Le rôle central des commissions parlementaires*
Orateurs: *Mata Sy Diallo / Peter Barca / Maria Leissner*

La cinquième séance plénière a été consacrée aux commissions législatives. On s'est intéressé à leur efficacité et au fait que ce sont des instances de délibération. Les députés ont discuté de sujets divers tels que : l'importance de la répartition des responsabilités pendant l'examen des lois, la nécessité pour les législateurs de se spécialiser sur certains types de dossiers, le rôle des commissions dans l'équilibre des pouvoirs ou encore dans le cadre du droit de regard exercé par le pouvoir législatif sur l'exécutif; enfin, les commissions comme moyen de communication avec le public et comme véhicule d'initiatives législatives.

Le potentiel d'application technique et pratique des thèmes abordés en séance a été fortement apprécié des membres du parlement ivoirien. Diallo a décrit le système des commissions au Sénégal et a expliqué comment il avait évolué et disposait maintenant d'une autonomie supérieure à celle envisagée au départ. Barca a expliqué que si la chambre des représentants des Etats-Unis dispose de 20 commissions, de 89 sous-commissions et d'effectifs bien fournis, cela n'empêche pas les commissions législatives, quelles que soient leur taille ou leurs ressources, d'acquérir des compétences, de nommer des sous-commissions et de les charger de dossiers spécialisés et de tirer parti de la procédure de façon à renforcer l'efficacité de leur travail. Barca a souligné qu'il fallait exploiter le système des commissions au maximum de son potentiel et pour illustrer ce propos, il a cité un projet de loi présenté par le congrès fédéral sur le problème environnemental du nettoyage des rivières. Le projet de loi suivait les recommandations d'organisations au but non lucratif telles que le Sierra Club (une ONG environnementaliste), ainsi que celles des représentants de l'industrie et des pouvoirs publics. Barca a fait remarquer que, vu que les législateurs à l'initiative du projet avaient suivi une approche consultative, ce dernier avait plus de chances d'être adopté. La procédure suivie présentait un avantage supplémentaire car les membres de la commission qui avaient préparé les travaux de la commission avaient acquis à cette occasion des connaissances pointues sur les questions environnementales.

B. Séance plénière d'évaluation du séminaire

Le NDI a consacré la dernière séance du séminaire à l'évaluation de ce dernier par les participants. Lors de cette séance, les présidents des trois groupes parlementaires ont fait part de leurs impressions et ont formulé des recommandations sur la façon dont l'Assemblée pourrait intégrer à leurs activités les connaissances apprises en cours de séminaire. Le président du groupe parlementaire du PDCI a insisté sur la mise en place d'un mécanisme qui permettrait d'entreprendre des activités de suivi du séminaire. Il a suggéré d'organiser d'autres séminaires de suivi à l'intention des députés sur des thèmes plus pointus ou plus techniques tels que les rapports avec les électeurs, ainsi que des séminaires régionaux qui permettraient aux députés de toute l'Afrique de l'Ouest de se réunir pour parler de leurs expériences, de leurs difficultés et de la façon dont ils les surmontent. Il a aussi demandé que le NDI fasse parvenir à l'Assemblée Nationale autant de documents que possible sur le processus législatif et la gouvernance.

Le président du groupe parlementaire du FPI a fait l'éloge des experts du NDI pour leur clarté, leur concision et leur franchise. Il a aussi remercié l'Institut d'avoir consulté les trois groupes parlementaires sur le contenu des séances plénières et sur la sélection des experts au cours de la planification du séminaire. Le président du FPI a déclaré que le séminaire lui avait permis, à lui personnellement ainsi qu'à ses collègues, de découvrir les failles et les insuffisances de leur institution mais aussi son potentiel. Pour finir, il est tombé d'accord avec les recommandations du président du groupe parlementaire du PDCI sur l'organisation de séminaires de suivi.

Le président du groupe parlementaire du RDR a également fait les louanges des experts internationaux choisis et il a déclaré que les échanges formels et informels qu'il avait eu avec eux pendant le programme étaient positifs. Il a conclu en notant que les députés pourraient profiter d'un complément d'information sur les thèmes de l'accès à l'information et les chartes des partis politiques.

Le NDI a distribué des questionnaires d'évaluation aux participants pendant le séminaire. Le questionnaire couvrait chaque volet du séminaire, y compris la conception et la mise en oeuvre de celui-ci, les thèmes des séances plénières, les experts internationaux, la documentation et les recommandations sur des activités futures en Côte d'Ivoire. Les réponses des participants ont servi de base à une analyse compilée par le NDI (voir annexe C).

V. CONCLUSION

Le NDI a commencé à voir les résultats tangibles de ce séminaire dans les semaines qui ont suivi son déroulement. Deux “premières” pour l’Assemblée Nationale -- l’une à la fin du mois d’octobre, l’autre à la fin du mois de novembre -- ont prouvé que les députés ivoiriens avaient mis en pratique les connaissances acquises pendant le séminaire.

A la fin du mois d’octobre, le ministre des finances a été appelé à comparaître devant l’Assemblée pour s’expliquer, au cours d’une séance de questions et réponses retransmises à la télévision, sur les décisions prises par le gouvernement en matière de politique financière. S’il est arrivé dans le passé que les ministres soient appelés à répondre aux questions de l’Assemblée, l’aspect remarquable de cet événement est qu’il a été rendu public et que les questions posées l’ont été avec une grande fermeté. Les faits que le ministre ait été pris à partie sur un grand nombre de points et que les questions les plus énergiques aient été posées par les députés du PDCI sont significatifs. Au cours du séminaire, les longues discussions sur le droit de regard des députés sur la politique du gouvernement, ainsi que la date à laquelle a eu lieu cette comparution suggèrent que cette initiative pourrait bien avoir été déclenchée par la conférence du NDI.

A la fin du mois de novembre, l’Assemblée Nationale a annoncé qu’un projet de réforme électorale à l’initiative du FPI serait examiné en commission plénière. C’est la première fois qu’une proposition émanant de l’opposition a été examinée par une commission plénière. La commission chargée des affaires générales et institutionnelles a procédé à l’examen du projet de loi le 20 novembre. Si les clauses du projet se rapportant à l’institution d’une commission électorale indépendante ont été rejetés, les amendements proposés au code électoral ont été soumis au président pour examen ultérieur.

Ces deux “petits pas” marquent une tentative de l’Assemblée Nationale de s’affirmer face à l’exécutif et de devenir une institution plus active et plus transparente. Ce nouvel état d’esprit au sein de l’Assemblée n’est pas passé inaperçu de la presse ivoirienne. Un article paru dans un numéro de décembre du quotidien affilié à la majorité, *Fraternité-Matin*, a même fait le rapport entre le séminaire du NDI et la nouvelle fermeté dont fait preuve l’Assemblée Nationale ivoirienne. L’article expliquait qu’après le séminaire, l’Assemblée était animée d’un nouvel état d’esprit et les députés étaient plus motivés pour remettre en cause la politique gouvernementale et représenter les intérêts de leurs électeurs, ce qui est leur rôle (voir annexe D).

VI. OBSERVATIONS GENERALES

Les participants du séminaire, les experts étrangers et le staff du NDI ont tous indiqué que ce séminaire législatif en Côte d'Ivoire a totalement répondu aux attentes de ceux qui l'ont suivi et les a même dépassées. Une fois le séminaire terminé, l'équipe du NDI a été reçue par le président Konan Bédié, en présence des leaders de l'Assemblée, y compris le président de l'Assemblée Nationale Emile Brou et son vice président Gilbert Bleu Lainé; le président du groupe parlementaire du PDCI Amoakon Edjampan Thiémélé; le président du groupe parlementaire du FPI Emile Boga Doudou; le président du groupe parlementaire du RDR Nibi Zana Adama Coulibaly; le député Léopoldine Coffié, présidente de la commission des affaires sociales et culturelles et présidente de l'union des femmes du PDCI; et le secrétaire général de l'Assemblée Nationale Gérard Gnagne Adou. Le président Bédié s'est fait l'écho des commentaires très favorables sur le séminaire lorsqu'il a déclaré avoir été impressionné par le calibre des experts étrangers et la qualité des débats du séminaire. La réussite du programme du NDI peut être attribuée à divers facteurs tels que : l'opportunité, le travail de préparation efficace, le format du séminaire, l'excellent assortiment de formateurs, les relations publiques efficaces et le bon appui du staff.

A. Opportunité du séminaire

L'organisation du séminaire au moment de l'ouverture de la seconde session de l'Assemblée Nationale s'est avérée très opportune. Il s'agissait d'une époque cruciale pour l'Assemblée Nationale qui, après le séminaire, est restée en séance pour délibérer des réformes constitutionnelles et électorales proposées par le président Bédié. Le séminaire du NDI a fourni aux députés ivoiriens l'occasion exceptionnelle de commencer à débattre de l'impact de ces éventuelles réformes dans une tribune ouverte.

B. Travail de préparation

L'Institut a inclus les leaders de l'Assemblée au travail de conception de l'ordre du jour du séminaire. Le NDI a envoyé des exemplaires de toutes les correspondances aux président et/ou au secrétaire général de l'Assemblée Nationale ainsi qu'aux présidents des trois groupes parlementaires. Il a régulièrement téléphoné à ces leaders pour vérifier qu'ils avaient bien reçu l'information et solliciter leurs commentaires. Le leadership de l'Assemblée et les députés à titre individuel ont tous communiqué au NDI leur satisfaction d'avoir été si amplement consultés et de voir leurs suggestions incorporées à l'ordre du jour final. Vu que les trois groupes parlementaires avaient contribué à l'élaboration du programme, ils étaient plus enclins à considérer ce séminaire comme le leur. Par conséquent, le taux de fréquentation des députés a été élevé pendant toute sa durée. Les trois présidents des groupes parlementaires ont assisté à toutes les séances et participé activement aux discussions.

C. Formateurs

En raison de la diversité et de la richesse de leurs expériences, les formateurs des divers pays invités par le NDI se sont avérés être le plus grand atout du programme. Les six formateurs représentaient diverses expériences législatives et divers points de vue sur les relations entre pouvoir législatif et exécutif. La répartition géographique des formateurs était la suivante : deux nord-américains, deux européens et deux africains. Il y avait trois femmes et trois hommes. Trois formateurs appartenaient à des groupes parlementaires “majoritaires” et trois aux groupes parlementaires “d’opposition”. Trois formateurs avaient assuré des fonctions dans le pouvoir législatif et exécutif, les trois autres n’ayant eu qu’une expérience du pouvoir législatif. Trois formateurs avaient déjà participé à des programmes du NDI et les trois autres étaient des nouveaux venus. Les six formateurs se sont relayés aux fonctions de modérateur et d’orateurs lors des séances plénières et ont ainsi tiré parti au maximum de leur temps d’échange avec les participants pendant les séances. Les participants ivoiriens ont mentionné qu’ils avaient apprécié le nombre et la diversité des formateurs et de leurs expériences de la démocratie. Certains participants ont même suggéré que des programmes futurs comprennent des formateurs originaires d’Asie et du Moyen-Orient.

D. Documentation

A des moments divers au cours du séminaire, le NDI a distribué de la documentation se rapportant aux affaires législatives. Cette approche a contribué à veiller à ce que les participants ne soient pas noyés sous les informations dès le premier jour et à ce qu’ils aient le temps de se concentrer sur chaque document au fur et à mesure de leur distribution. Le NDI a aussi distribué à chaque participant à son arrivée des documents en français comprenant l’ordre du jour du séminaire, un formulaire d’inscription, les biographies des formateurs et des renseignements sur le NDI. Immédiatement avant la séance plénière consacrée aux discussions sur les relations entre les groupes parlementaires majoritaire et de l’opposition, le NDI a distribué une de ses publications sur les chefs de file des partis au parlement. Le deuxième jour, le staff du NDI a distribué un document sur le rôle des commissions parlementaires juste avant la séance plénière sur le rôle central des commissions. Les participants ont noté que le moment où les documents étaient distribués et le fait qu’ils soient rédigés en français les ont aidé à absorber plus facilement l’information et à l’appliquer directement aux discussions sur le sujet.

E. Presse

Saisissant cette occasion pour attirer l’attention du public sur l’Assemblée ivoirienne, le NDI a contacté la presse ivoirienne -- journaux, télévision et radios -- deux semaines avant le séminaire pour l’informer des dates et thèmes du séminaire et l’inviter aux cérémonies d’ouverture et de clôture. Une fois sur place à Abidjan, le NDI a une nouvelle fois contacté la presse pour lui communiquer le nom de contacts du NDI en Côte d’Ivoire et lui fournir de la documentation supplémentaire sur les activités de l’Institut. Lorsqu’il a appelé les représentants de la presse, le staff du NDI a souligné que ce programme était organisé en coordination avec l’Assemblée Nationale. L’Institut a également informé les leaders de l’Assemblée de ses contacts avec la presse, évitant ainsi les malentendus et les

doublons. Une semaine avant la tenue du séminaire, l'Assemblée Nationale a publié un communiqué de presse sur le programme. Ce communiqué était signé à la fois par le président du groupe parlementaire majoritaire et par les deux présidents des groupes parlementaires de l'opposition.

La stratégie déployée par le NDI a eu un double résultat. Premièrement, les médias ivoiriennes étaient bien informées des objectifs et des méthodes du séminaire avant l'ouverture de celui-ci. Elles ont donc très bien couvert le séminaire. Deuxièmement, la couverture médiatique du séminaire était importante (du point de vue de son contenu comme de son ampleur). Les trois grands quotidiens ivoiriens -- *Fraternité-Matin*, *La Voie* et *Le Jour* -- ont publié des articles tous les jours et jusqu'à une semaine après la fin du séminaire. La télévision nationale et la radio ont chacune diffusés des informations sur le séminaire au moins deux fois pendant son déroulement; enfin, deux mois après l'événement, un grand article dans le quotidien gouvernemental a attribué le regain de vigueur des débats parlementaires de la dernière session aux leçons tirées du séminaire du NDI (voir annexe D).

VII. ANNEXES

- Annexe A : Ordre du jour du séminaire sur le rôle de la législature dans le renforcement de la démocratie
- Annexe B : Biographies des experts internationaux et du staff du NDI
- Annexe C : Evaluation des questionnaire des participants
- Annexe D : Articles de presse choisis