



Promouvoir des parlements inclusifs : représentation des minorités et peuples autochtones au Parlement



Rapport de la première réunion du Groupe consultatif

Genève, 16~17 septembre 2008

Séance 1 - Présentation du projet

Objectifs

La réunion s'est ouverte sur une discussion du contexte qui a mené au projet, des objectifs de celui-ci et des actions déjà menées à bien. Le projet se fonde sur l'idée que la démocratie exige un parlement fort et que ce parlement se doit d'être représentatif de la diversité sociale de la population en termes de sexe, de langue, de religion, d'ethnie, ou de toute autre dimension de portée politique. Si le Parlement n'a pas cette représentativité, certains groupes sociaux, ou certaines communautés, auront le sentiment d'être désavantagés, voire totalement exclus du processus politique, et cela aura des répercussions sur la qualité de la vie publique ou la stabilité du système politique et de la société en général.

Les objectifs sont décrits comme suit dans le document de projet :

- accroître les connaissances sur la représentation des minorités et des peuples autochtones;
- fournir aux parlements et aux autres parties prenantes des outils de promotion d'un parlement inclusif;
- renforcer les capacités d'action des parlements inclusifs.

Les participants conviennent que ces objectifs sont appropriés et organisés selon un ordre logique.

La discussion se porte ensuite sur les meilleures façons d'atteindre ces objectifs. Le Parlement n'est pas, à lui seul, en mesure de réaliser une plus grande représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement. Les partis politiques, qui contrôlent la composition des listes de candidats, jouent un rôle déterminant dans le choix des personnes élues au Parlement. S'il y a des décideurs au Parlement, il y en a aussi dans de nombreuses autres sphères, en particulier au gouvernement, dans les partis politiques et les ONG, sans oublier les commissions électorales, les associations parlementaires régionales et groupes de pression en général. Pour améliorer la situation, il faut donc viser un public plus large.

La question se pose de savoir à qui les résultats du projet seront communiqués. Il est suggéré que tous les groupes mentionnés ci-dessus aient connaissance des résultats. Ceux-ci pourront être présentés différemment en fonction des besoins spécifiques des groupes d'utilisateurs. Les membres du groupe consultatif pourront contribuer à la diffusion des résultats dans leurs circonscriptions.

Les participants insistent sur l'importance de conserver des perspectives régionales tout au long du projet. Ils remarquent également qu'il peut exister un écart important entre représentation descriptive et représentation effective (ou représentation « physique » et « intellectuelle »). Le projet se doit de traiter ces deux aspects.

Les participants insistent également sur la nécessité de prise en compte des résultats, qui doivent déboucher sur la mise en œuvre de réformes.

Champ d'application

Les participants ont envisagé les possibilités d'extension du champ d'application du projet au-delà des parlements nationaux. En effet, il existe bien d'autres organismes dans lesquels les minorités et peuples autochtones sont parfois mieux représentés que dans les parlements nationaux, notamment les parlements transnationaux (parlement Saami ou parlement des indigènes d'Amérique, par ex.), les institutions des régions autonomes, les provinces dans les états fédéraux comptant une forte population autochtone ou d'importants groupes minoritaires, les institutions des collectivités locales, les institutions nationales spécialement conçues à l'intention des minorités et peuples autochtones (Assemblée des peuples du Kazakhstan, par ex.).

Compte tenu du mandat de l'UIP, il a été convenu que les activités de recueil de données se concentreraient dans un premier temps sur les parlements nationaux, tout en conservant la possibilité de les étendre ensuite à d'autres types de structures.

Les participants ont insisté sur la nécessité d'inclure les partis ethniques dans le champ d'application du projet. Les partis ethniques sont interdits dans de nombreux pays, alors que l'OSCE encourage la représentation des minorités et des peuples autochtones dans les partis généralistes comme dans les partis ethniques et que les instruments du Conseil de l'Europe (CEDH et FCNM) n'acceptent pas l'interdiction des partis ethniques.

La question de savoir s'il est judicieux d'inclure dans le champ d'application du projet à la fois les minorités et les peuples autochtones a été débattue. La protection des peuples autochtones est généralement plus présente dans le droit international que la défense des minorités. Groupes minoritaires et peuples autochtones préfèrent souvent marquer leur différence. Les peuples autochtones n'apprécient pas toujours d'être considérés comme une minorité. Ils ont néanmoins recours aux instruments et mécanismes internationaux destinés à protéger les minorités, en plus de ceux qui visent à protéger les peuples autochtones.

Les minorités et les peuples autochtones ont souvent une expérience similaire de l'exclusion du pouvoir. Les participants ont donc convenu qu'il était utile d'inclure les deux groupes dans le cadre du projet tout en gardant à l'esprit la distinction entre les deux.

Définitions

La recherche d'une définition appropriée des termes « minorités » et « peuples autochtones », qui puisse être utilisée tout au long du projet, a fait l'objet de beaucoup d'attention. L'approche adoptée par les Nations Unies pour définir les minorités a été largement plébiscitée et devrait servir de base à la définition du projet. L'équipe de projet ne doit pas avoir à se justifier d'un manque de précision de cette définition.

Il a été convenu que l'ajout d'un paragraphe de définitions dans l'introduction du questionnaire permettrait de guider utilement les personnes concernées. Un projet de paragraphe a été rédigé; il est joint en annexe à ce rapport. Il établit clairement que la reconnaissance du statut de minorité se fonde sur des critères objectifs et des critères subjectifs :

- notion d'infériorité numérique et/ou d'une position non dominante,
- possession de certaines caractéristiques distinctes au niveau ethnique, culturel, religieux ou linguistique,
- auto-identification.

La notion de « vieilles » ou de « nouvelles » minorités (immigrés de seconde ou troisième génération, par exemple) a été débattue. Il apparaît que l'approche adoptée pour la définition n'interdit aucunement aux parlements d'inclure de « nouvelles » minorités s'ils le souhaitent.

Résumé des résultats

Le groupe consultatif

- confirme les objectifs du projet;
- confirme le champ d'application du projet, en ménageant la possibilité de l'étendre ultérieurement au-delà des parlements si le besoin s'en fait sentir;
- confirme le fait que le projet doit porter à la fois sur les minorités et les peuples autochtones, et établir clairement la distinction entre ces groupes;
- confirme l'utilisation de l'approche des Nations Unies pour définir les termes « minorités » et « peuple autochtones » et a convenu d'un texte qui explicite cette définition.

Suivi d'autres projets

Le groupe consultatif est informé des récentes initiatives prises au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Il est également mis au courant des travaux du sommet de l'Union Européenne sur les Roms qui s'est tenu à Bruxelles le 16 septembre 2008.

Séance 2 - Questionnaire

Structure et contenu

Les participants considèrent que le questionnaire est un moyen utile de recueil d'informations, lesquelles serviront à alimenter les activités ultérieures du projet.

Il est important de donner aux sondés des indications claires ainsi qu'une définition correctement rédigée. Le projet de définition rédigé par le groupe consultatif est retenu.

Des changements importants sont apportés à la structure du questionnaire et de nombreuses modifications aux questions sont proposées. Il est convenu que des parties de questionnaire différentes seront adressées aux différentes catégories de sondés. Les principaux changements apportés sont les suivants :

La section 1 (questions introductives) doit être transférée dans une annexe ou renseignée d'une manière différente. Le Parlement n'est probablement pas la meilleure source d'information sur ces points, et si elles sont placées en tête de questionnaire, ces questions risquent d'avoir un effet démotivant. Une solution consisterait à engager un chercheur pour s'occuper de recueillir ces données. Cette décision est du ressort des responsables de projet.

Les sections 2 à 8 doivent être renseignées par les parlements qui recevront le questionnaire par les canaux habituels de l'UIP. Le groupe de l'UIP est presque toujours présidé par le Président du parlement, ce qui donnera davantage de poids aux réponses. Dans la mesure du possible, le questionnaire devrait également permettre de recueillir des données sur les tendances historiques de la représentation des minorités et des groupes autochtones au Parlement.

Les questions portant sur les partis politiques devraient être retirées du questionnaire et regroupées dans une section séparée. L'UIP devrait demander aux parlements de transmettre cette section à tous les groupes parlementaires des partis.

La section 9 (questions à l'intention des parlementaires individuels) a suscité une intense discussion dont il est ressorti qu'il était important de recueillir les avis des parlementaires individuels. De fait, cette section devrait être étoffée et comprendre davantage de questions faisant appel à l'opinion des sondés. La méthodologie de distribution de cette section du questionnaire doit encore être affinée. Les personnes répondant au questionnaire doivent avoir la garantie du caractère anonyme des réponses et du mode d'utilisation des données. En effet, la question des minorités peut être particulièrement délicate pour certains parlementaires. Il a également été précisé que les questions ne devaient pas être posées seulement aux parlementaires issus de minorités et de groupes autochtones, ou aux parlementaires détenant des sièges réservés, mais à tous les

parlementaires. Il est important d'avoir aussi l'avis des parlementaires qui n'ont pas été élus par le biais de dispositions électorales spéciales.

Des entretiens avec des parlementaires sélectionnés constitueront un complément indispensable au questionnaire. Un protocole d'entretien doit être établi avec rigueur afin de garantir la validité de l'échantillonnage et des données obtenues.

Applications

Les données recueillies auprès des parlements et des groupes parlementaires seront placées dans une base de données publique accessible en ligne, utilisable par tous ceux qui le souhaitent. Ces données serviront de base à une analyse de l'état des lieux en matière de représentation des minorités et populations autochtones au Parlement, et devront être actualisées chaque année. Une bonne partie des activités ultérieures du projet seront déterminées par les informations recueillies à ce stade.

Les données collectées auprès des parlementaires individuels seront utilisées différemment. Des mesures seront prises pour anonymiser les données au cours de la phase de traitement. Les données ne seront présentées que sous la forme de chiffres globaux. Ces données ne seront pas communiquées au public sous une forme susceptible de permettre l'identification des parlementaires sans leur consentement écrit.

Stratégie

Les participants ont signalé certains problèmes qui risquent de se poser lors de la phase de recueil de données :

- Longueur et complexité du questionnaire
- Faible taux de réponse

Pour parer à ces problèmes, il faut sensibiliser les parlements au projet, donner des indications claires et détaillées aux enquêtés, tester le questionnaire dans quelques parlements avant d'en généraliser la diffusion.

- « Réponses nulles » : le Parlement déclare qu'il n'y a ni minorité ni population autochtone dans son pays
- Les réponses comprennent des données qui semblent incomplètes et/ou inexacts.

Il s'agit là de problèmes plus complexes à traiter. Il apparaît qu'il sera important de valider les données fournies par les parlements en les croisant avec d'autres sources. Cette recherche supplémentaire pourrait être menée en parallèle ou encore au cours d'une seconde étape. En cas de réponses nulles ou d'incohérence des données, l'UIP discutera du problème avec le parlement concerné et cherchera une solution concertée. Il serait notamment envisageable d'inclure dans la base des données provenant à la fois des parlements et d'autres sources, en signalant clairement leur provenance. L'expérience montrera dans quelle mesure cette question peut poser problème. Les manifestations organisées par l'UIP fourniront de bonnes occasions de tester le questionnaire, obtenir et croiser des données. Comme indiqué ci-dessus, il est nécessaire de consulter d'autres sources.

- Comparabilité des données

La méthode consistant à inviter les parlements à fournir des données sur ce qu'ils considèrent comme des minorités et des populations autochtones dans leur pays, ne fournira pas des données strictement comparables entre pays. C'est un inconvénient propre à la nature de l'exercice, qui doit être publiquement reconnu.

Calendrier

Le calendrier proposé dans le document de projet est jugé trop serré. Il faudrait le réviser et prévoir suffisamment de temps pour permettre aux parlements, groupes parlementaires et parlementaires individuels de répondre. Une première date limite sera fixée comme

point de référence et à cette date une décision sera prise sur la nécessité d'effectuer un suivi auprès des parlements ou une recherche supplémentaire pour combler les lacunes constatées dans les réponses.

La décision relative au calendrier de distribution du questionnaire aux parlementaires individuels est du ressort des responsables de projet.

Résumé des résultats

- Le questionnaire a été réorganisé et un certain nombre de questions ont été affinées. Des sections séparées du questionnaire seront renseignées par les autorités parlementaires, les groupes parlementaires des partis et les parlementaires individuels.
- Il est nécessaire de retravailler les questions destinées aux parlementaires individuels, du point de vue du contenu comme de la méthodologie et du mode d'utilisation des données recueillies. Par ailleurs, des entretiens seront réalisés avec des parlementaires individuels pour fournir un point de vue plus substantiel.
- Le questionnaire révisé sera soumis aux différents membres du groupe consultatif et testé auprès de quelques parlements avant d'être finalisé et distribué.
- Il convient d'impliquer précocement les organisations parlementaires régionales dans le projet afin d'optimiser le taux de retour du questionnaire.

Séance 3 - Futures activités de projet

Objectifs

Le groupe consultatif a débattu des futures activités destinées à accroître les connaissances sur la représentation des minorités ainsi que des actions de promotion envisagées dans le cadre du projet; il a ensuite formulé des conseils à ce propos.

Champ d'application

1) Activités visant à accroître les connaissances :

Les différentes activités en rapport avec le questionnaire permettront d'accroître les connaissances relatives aux minorités et aux peuples autochtones et de combler certaines lacunes. Il est important de développer de solides arguments sur l'importance de la représentation des minorités et des populations autochtones. Le groupe consultatif a discuté des groupes cibles de la campagne de sensibilisation, de la nécessité de dégager de bonnes pratiques (outils) et des risques liés à ces actions (question de légitimité).

Aspect lacunaire des connaissances : Ce sujet n'a pas encore fait l'objet de beaucoup de recherches et les données comparatives disponibles sont peu nombreuses. Il faut donc que le questionnaire apporte une solide base d'étude comparative; les statistiques constituent un bon point de départ (comme l'ont prouvé les programmes de l'UIP sur l'égalité des sexes et la valeur normative des statistiques sur la représentation des femmes¹). Le questionnaire et les activités qui y seront liées fourniront une première esquisse de la situation dans les parlements (chiffres et effets des mécanismes électoraux). Il sera toutefois important de recueillir aussi des informations sur la façon dont les minorités accèdent au Parlement et sur le degré d'engagement des partis politiques en la matière.

¹ La dernière étude de l'UIP intitulée « Égalité en politique » est fondée sur 300 réponses et 30 entretiens visant à recenser les bonnes pratiques. L'étude confirme les écueils rencontrés par les femmes pour accéder au Parlement et comprend une réflexion de fond sur la façon dont les femmes influent véritablement sur les politiques. A la suite de l'étude, il est envisagé d'élaborer des indicateurs de prise en compte des spécificités des deux sexes au Parlement, lesquels pourraient s'inscrire dans un travail normatif.

Les participants à la consultation ont insisté sur la nécessité de prévoir, en plus du questionnaire un élément de recherche plus substantiel (études de cas sur l'accès au pouvoir et exemples de bonnes pratiques mises en œuvre par certains parlements pour intégrer les minorités, par exemple). Il faudra aussi tenir compte des systèmes politiques et des optiques nationales et régionales.

Il est recommandé d'élaborer un modèle pour les études de cas et de rechercher des exemples représentatifs de parlements inclusifs et non inclusifs.

Le groupe consultatif remarque qu'une **recherche complémentaire** pourrait porter sur les points suivants :

- revue du travail et du rôle des ONG en matière de représentation des minorités et des cas de réussite de sensibilisation de l'opinion publique,
- illustration des expériences régionales,
- intégration d'études de cas,
- intégration d'entretiens individuels, de rencontres en face à face qui permettront d'identifier et de mettre à plat les bonnes pratiques et les expériences personnelles.

Représentation des femmes et programme de l'UIP sur l'égalité des sexes

Le débat sur la représentation des femmes, lancé dans les années 1980 par les pays nordiques, a débouché sur d'importantes campagnes en faveur d'un accroissement de cette représentation. Dès la première Assemblée des femmes aux Nations Unies, la légitimité de la représentation des femmes a été clairement affirmée, l'Organisation des Nations Unies et les parlements s'engageant à poursuivre le processus. L'intérêt suscité par la représentation des minorités est plus récent et cette cause ne peut s'appuyer sur trente ans de lutte. Même si la représentation des minorités et celle des femmes ne sont pas symétriques, il y aurait moyen de tirer parti de l'expérience du programme de l'UIP sur l'égalité des sexes; les résultats obtenus et les recherches menées dans ce cadre pourraient, par exemple, être utilisés pour établir des points de référence et des indicateurs permettant de mesurer l'ouverture des parlements aux minorités.

La représentation des minorités est un sujet délicat et éminemment politique. Il est donc judicieux de promouvoir largement le projet afin de créer une importante prise de conscience et de légitimer les différentes composantes d'un Parlement inclusif.

Nécessité d'impliquer les forums régionaux : le groupe consultatif a, une nouvelle fois, souligné l'importance d'impliquer les parlements et forums régionaux dans le débat (à l'étape de la recherche complémentaire comme à celle des actions de sensibilisation). Le travail de recherche complémentaire devrait s'attacher à explorer le rôle du Parlamento Indigena (<http://www.parlamentoindigena.org/>), du Forum parlementaire asiatique et d'autres acteurs pertinents ainsi que les synergies à l'œuvre dans ces assemblées.

Campagne de sensibilisation

Les participants ont insisté sur la nécessité de développer, dans la campagne de sensibilisation, des arguments prouvant l'importance de l'ouverture du parlement. La campagne devrait notamment s'appuyer sur un travail éducatif portant sur les principes démocratiques, les engagements en matière de droits de l'homme (relevant du « droit mou » comme du « droit dur »). Elle doit également expliquer les raisons qui ont mené au lancement du projet et exposer la légitimité de l'ouverture du parlement à tous, indépendamment de toute préoccupation chiffrée.

Les participants ont également remarqué qu'il était important d'impliquer d'autres institutions de l'ONU dans la stratégie de communication (par le biais du groupe interinstitutions des Nations Unies sur les minorités, par exemple).

Les réunions de l'UIP (à Genève en octobre 2008, en Ethiopie en avril 2009) fourniront une bonne occasion d'impliquer les parlements dans le processus, d'identifier les bonnes pratiques et de poursuivre la sensibilisation aux objectifs des programmes afin d'encourager les parlements à s'approprier ces questions. La réalisation d'entretiens individuels contribuera grandement à rassurer les participants quant aux objectifs du projet. Les réunions des secrétaires de délégations aux Assemblées de l'UIP peuvent aussi être mises à profit pour réaliser un travail de sensibilisation. Au-delà du recueil des données, les missions d'assistance technique de l'UIP pourraient aussi servir à mener des actions de promotion. Les participants ont reconnu le rôle de coordination du Secrétariat de l'UIP lors de ces manifestations. Il est important que les parlements s'engagent et s'approprient le projet : c'est ce qui permettra d'obtenir un bon taux de retour du questionnaire et d'impliquer les parlements dans un travail suivi de long terme. Par ailleurs, le projet doit encourager les parlements à adopter de bonnes pratiques malgré la faiblesse des obligations légales en matière de représentation des minorités.

La création d'un **site web propre** est perçue comme une initiative positive qui permettra d'augmenter la visibilité et la diffusion des bonnes pratiques. Dans l'intervalle, il faudrait créer une section spéciale sur le site web de l'UIP pour informer les parlements du projet.

Principales caractéristiques du guide

Les participants ont évoqué les caractéristiques du guide qui sera un outil de partage d'expériences et d'explication des avantages apportés par l'ouverture aux minorités. Les situations de sortie de conflits sont souvent citées comme exemples de bonnes pratiques en matière de représentation des minorités (Afghanistan, Iraq, Soudan et Népal). Différents chapitres du guide pourraient ainsi traiter des besoins et réalités divers. Pourquoi a-t-on besoin de la représentation des minorités dans les démocraties anciennes, dans les démocraties nouvelles...? Le système électoral, le rôle des partis politiques et la création de viviers de candidats sont autant de sujets qui devraient également être abordés. Il faut traiter les différents besoins et les différentes réalités. Les outils proposés doivent refléter les réalités régionales et souligner les bienfaits des approches régionales (forums régionaux, par exemple). Le groupe consultatif s'est également interrogé sur la nécessité de prévoir une section sur les avantages qu'un gouvernement peut tirer de son soutien à la représentation des minorités (principe de légalité, politiques d'intégration et mécanismes de prévention des conflits). Le concours d'autres institutions de l'ONU qui ont déjà travaillé sur la question des minorités et des populations autochtones pourrait aussi être précieux pour la diffusion du guide. Celui-ci doit recenser les organes issus des traités, donner une analyse des systèmes électoraux, exposer et discuter les bonnes pratiques découlant d'une modification du droit électoral.

Risques

- Durée du processus avant obtention d'un bon taux de retour du questionnaire. Les participants à la consultation pensent qu'il est important de compléter l'exercice par une recherche supplémentaire visant à combler les éventuelles lacunes des informations obtenues.
- Elaboration d'outils trop prescriptifs ou trop simplistes : les stratégies et recommandations n'étant pas applicables à tous les cas, les outils devraient être assortis de paramètres d'application. Le projet doit s'efforcer d'identifier les bonnes pratiques tout

en laissant aux parlements et autres groupes cibles la latitude de décider du mode d'action approprié.

- L'utilisation des langues minoritaires au parlement peut avoir un coût prohibitif pour de nombreux parlements. Les participants soulignent l'importance de la campagne de sensibilisation qui permettra d'atténuer les tensions en mettant en évidence les aspects positifs de la représentation des minorités.

Résumé des résultats (activités visant à accroître les connaissances)

Le groupe consultatif

- confirme les objectifs du guide dont il a étudié les caractéristiques;
- recommande l'utilisation de multiples canaux pour diffuser et recueillir les informations relatives au questionnaire et réaliser une recherche complémentaire;
- recommande l'implication des forums régionaux et des organisations parlementaires;
- confirme la nécessité de création d'un site web propre et de l'organisation d'une importante campagne de sensibilisation (faisant également appel aux forums régionaux).

2) Futures actions en faveur de la représentation des minorités

Les participants ont étudié les principales caractéristiques d'une future conférence internationale sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement, ainsi que la mise en place d'actions supplémentaires en faveur des minorités.

Conférence internationale sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement

La conférence internationale fournira l'occasion de présenter les résultats des activités de recherche et de lancer le guide d'outils. Elle doit donc être prévue assez tard pour pouvoir coïncider avec la fin du projet; il est donc difficile d'arrêter une date dès à présent. Le groupe consultatif souligne que la conférence doit marquer le point culminant du projet et donner une impulsion décisive au changement et aux actions en faveur de la représentation des minorités. La conférence ne doit pas être prévue avant que des résultats clairs n'aient été tirés du travail de recherche qui doit dégager une valeur ajoutée. Elle doit s'adresser à un public plus large que les parlements (partis politiques et ONG par exemple). Des débats entre parlementaires pourraient aussi être organisés. Les participants à la consultation suggèrent l'organisation de manifestations régionales en amont de la conférence internationale; sous la forme d'ateliers régionaux, ces manifestations permettraient de trouver des études de cas susceptibles d'aider à traiter les aspects délicats du projet. Un mode opératoire semblable à été adopté par le PNUD qui a organisé des ateliers régionaux pour stimuler la diffusion de son travail normatif sur les assemblées démocratiques. Ces manifestations régionales pourraient déboucher sur l'établissement, au niveau régional, de structures chargées de poursuivre le travail à plus long terme par le biais d'un réseau qui pourraient soumettre un rapport annuel à l'UIP. Ces ateliers régionaux devront s'attacher à impliquer les commissions et sous-commissions parlementaires travaillant sur la question des minorités. Le développement de structures de suivi régionales pourrait être envisagé si des ressources budgétaires supplémentaires sont disponibles à la fin du projet.

En ce qui concerne le calendrier, les activités devraient s'organiser comme suit :

- manifestations régionales
- conférence internationale

- suivi supplémentaire au niveau régional si les fonds nécessaires sont disponibles

Importance de cibler les organes conventionnels des Nations Unies

Les organes conventionnels offrent de bonnes possibilités de mise en place d'une méthode durable d'action en faveur de la représentation des minorités. Les connaissances qui seront obtenues à partir du questionnaire et du travail de recherche complémentaire serviront certes à réaliser une analyse des tendances de la représentation des minorités mais devront aussi être transmises aux différents mécanismes de contrôle et de notification pour encourager les Etats à soumettre des rapports à ces mécanismes. Le groupe consultatif a évoqué les différents organes conventionnels de l'ONU en rapport avec la représentation des minorités : le Comité des droits de l'homme (<http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrc/index.htm>), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (<http://www2.ohchr.org/french/bodies/cerd/index.htm>) et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (<http://www2.ohchr.org/french/bodies/cedaw/index.htm>). La représentation des minorités est suivie par le Comité des droits de l'homme, en vertu des articles 25 et 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale.

Les participants à la consultation ont aussi souligné qu'il fallait porter une attention particulière à l'Article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'aux observations finales annexes. Les rapports du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes contiennent de plus en plus d'éléments liés aux questions de représentation des minorités mais une amélioration est encore possible. Les participants recommandent donc d'appuyer le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pour organiser une grande journée de discussion sur le sujet de la représentation des minorités. Ils ont également suggéré de prendre contact avec le Forum sur les questions relatives aux minorités² (en 2008, le thème du Forum était l'éducation mais les sujets des années à venir n'étant pas encore arrêtés, il serait intéressant de proposer le thème de la représentation des minorités dans les parlements; des recommandations pourraient ensuite être adoptées). Les participants ont aussi discuté de la possibilité d'un travail de pression en faveur d'un commentaire général d'un organe conventionnel sur la question de la représentation des minorités (par l'intermédiaire du Forum sur les questions relatives aux minorités, par exemple). Après rédaction d'un projet de commentaire, celui-ci pourrait être adopté par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale ou une autre instance. Au cas où la question de la représentation des minorités ne serait pas retenue par le Forum sur les questions relatives aux minorités, le Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme serait prêt à traiter le sujet par le biais de séminaires d'experts qui élaboreraient des directives et des recommandations.

Au niveau européen, avec la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires³ et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales⁴, le Conseil de l'Europe offre encore d'autres opportunités de travail sur les mécanismes de soumission de rapports par les Etats.

Les participants sont également favorables à la communication et à la diffusion à diverses organisations régionales, telles que l'OSCE, des connaissances obtenues.

² <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm>

³ <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/148.htm>

⁴ http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/default_FR.asp

Autres outils d'action en faveur des minorités

Le projet doit être porteur de messages forts qui amplifieront l'effet de la conférence. Le groupe consultatif a souligné combien il était important de prévoir des actions de développement des capacités et de sensibilisation des parlementaires. La question de la représentation des minorités doit donc être intégrée dans les formations, celles destinées aux commissions parlementaires spécialisées mais aussi, plus généralement, celles destinées à tous les parlementaires. Le groupe consultatif a noté la nécessité de développer des activités spécifiques à l'intention des parlementaires représentant les minorités et l'importance de trouver des parlementaires motivés pour animer les réseaux et les réunions régionales. L'organisation de missions d'enquête auprès de parlements apparaît comme un autre outil d'action intéressant. Enfin, les manifestations régionales (un Forum parlementaire asiatique sera organisé au Viet Nam en 2009) sont perçues comme des événements positifs susceptibles de jouer un rôle d'amplificateur (sensibilisation au projet, création de réseaux actifs, etc.).

L'action en faveur de la représentation des minorités doit s'appuyer sur les outils et documents d'autres organisations travaillant dans ce domaine, telles que l'OSCE et le Conseil de l'Europe, et éviter les différences qui risqueraient d'être mises à profit par certains Etats.

L'un des grands intérêts du projet réside peut-être dans sa capacité à susciter le débat et les pressions entre pairs. En effet, l'évolution et le progrès passent souvent par l'observation des pairs. Les suggestions doivent être pratiques, exemptes de menaces et constructives.

Risques

- Le message du projet pourrait être mal interprété. L'équipe de projet doit donc spécifier clairement que le projet est axé sur le principe de la diversité et la promotion de l'ouverture des parlements (approche de la représentation des minorités fondée sur les droits de l'homme), que le projet porte à la fois sur la représentation des minorités et leur participation aux travaux des parlements et qu'il ne s'agit aucunement d'un projet sur l'auto-détermination.
- Il convient de prendre toutes les précautions nécessaires pour que le projet ne soit pas perçu comme un projet sur la politisation des questions de représentation des minorités. Le projet doit se concentrer sur les parlements nationaux.
- Il convient d'éviter toute logique de culpabilisation et ce souci doit être perceptible dans le questionnaire, lequel doit permettre aux parlements de s'exprimer sur leurs pratiques.
- Il convient d'éviter absolument toute approche laissant penser qu'il existe une solution unique valable pour tous (en particulier lors de l'élaboration des outils).

Résumé des résultats

Le groupe consultatif

- convient qu'il est important de cibler des organes externes et des institutions/mécanismes spéciaux pour tirer parti de leur expertise,
- souligne qu'il est crucial de prendre contact avec les forums régionaux sur les questions des minorités,
- convient de l'importance du site web et des actions favorisant la visibilité du projet pour atténuer les éventuelles tensions et éviter les erreurs d'interprétation,

- recommande que le projet s'appuie sur une campagne de communication efficace, porteuse de messages forts,
- souligne que la conférence doit être le point culminant du projet et doit être ouverte à un public large et divers,
- insiste sur l'importance d'établir des interconnexions entre manifestations régionales et mondiales,
- remarque qu'il est important de trouver des leaders motivés et de constituer des alliances.

Séance 4 - Le rôle du Conseil consultatif

Cette séance vise à permettre à tous les membres du groupe consultatif de développer une conception commune du rôle qu'ils auront à jouer dans le projet, d'étudier les mécanismes de travail et la composition du groupe.

Date et composition de la prochaine réunion du groupe consultatif

Le rôle du groupe consultatif est de fournir un avis d'expert. L'adjonction de nouveaux membres permettra de tenir compte des différents besoins et d'assurer une expertise géographique et thématique. S'agissant de l'adjonction de nouveaux partenaires, les participants suggèrent de faire appel à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, au Parlement européen, aux forums et organisations parlementaires régionaux et à l'ODIHR. Le projet disposant d'un budget limité, il a été suggéré, au minimum, de les informer des initiatives et de les tenir au courant des dernières évolutions chaque fois que possible.

Les participants suggèrent de prévoir une nouvelle réunion du groupe consultatif après diffusion du questionnaire et réception des premières réponses, ainsi qu'après la conception du projet de guide. Le calendrier des activités sera révisé en conséquence.

Les participants recommandent également de recueillir les informations avant la conférence internationale (nécessité de faire le point sur le volume d'informations collectées + recherche) et de commencer à travailler sur le guide avant la fin de l'année 2008 (chapitres liés aux obligations légales internationales, publications, etc.). Le groupe consultatif conseille à l'équipe de projet de tirer le meilleur parti possible des organisations en passant par les membres du groupe consultatif pour obtenir certaines informations déjà disponibles et créer des synergies (des données chiffrées sont par exemple disponibles sur la représentation en Asie centrale, ainsi que sur les sièges réservés aux minorités au Monténégro).

L'UIP offre par ailleurs d'intéressantes possibilités de création de réseaux qui devraient être mises à profit. Son site web devrait être utilisé pour promouvoir le projet : il pourrait par exemple faire référence au projet ainsi qu'aux documents déjà disponibles (FAQ, documents promotionnels comprenant les messages clés). La réunion de l'ASGP et l'e-Bulletin de l'UIP ont également été cités comme d'excellents vecteurs de diffusion des objectifs du projet et des occasions de susciter une implication rapide des parlements nationaux. Ce travail préparatoire contribuera à élever le taux de retour du questionnaire. L'UIP signale l'engagement de discussions préliminaires avec le Président du parlement éthiopien pour que la gestion de la diversité et de la représentation des minorités soit mise à l'ordre du jour de la prochaine réunion annuelle de l'UIP qui aura lieu en avril 2009. Des membres du groupe consultatif pourraient être invités à prendre part au débat.

Les participants signalent leur intention de diffuser conclusions et documents lors du 10^e anniversaire des Recommandations de Lund (mai 2009) et recommandent la consultation des bases de données démographiques internationales.

Résumé des résultats

Le groupe consultatif

- convient de fournir ses réactions et commentaires par courriel dans toute la mesure du possible et de rechercher d'autres méthodes de collecte des données si le taux de retour du questionnaire devait s'avérer inférieur au niveau espéré;
- reconnaît l'importance de la création de nouvelles synergies (Forum parlementaire d'Asie-Pacifique) et de la désignation de leaders motivés chargés d'optimiser l'impact du projet;
- recommande la tenue d'une nouvelle réunion pour examiner et commenter de nouveaux matériels dès qu'ils seront prêts (projet de guide ou préparation de l'ordre du jour de la conférence internationale);
- approuve l'idée d'organisation de missions d'enquête à l'occasion d'une réunion du conseil consultatif.

Annexe : Explication du terme « minorité » :

Le terme « minorité » tel qu'il est utilisé dans le système des droits de l'homme des Nations Unies renvoie aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques citées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 47/135 du 18 décembre 1992) et dans l'Article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cette Déclaration est aussi applicable aux peuples autochtones, en plus de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (résolution de l'Assemblée générale A/61/L.67 du 13 septembre 2007) dont les dispositions s'organisent autour de traits spécifiques communs aux différents peuples autochtones du monde : un lien particulier avec les terres et l'environnement, des institutions politiques et sociales distinctes, notamment des lois et des systèmes juridiques coutumiers, des traditions et des coutumes culturelles, des pratiques médicales, une perception/ approche des priorités de développement qui leur est propre et une gestion traditionnelle des ressources et autres savoirs.

Aucune de ces deux déclarations ne définit les minorités ni les peuples autochtones car il serait impossible de synthétiser en une seule et unique définition les réalités des divers groupes et communautés concernés. L'organisation des Nations Unies prend plutôt en compte le principe d'auto-identification dans son travail sur les peuples autochtones et les minorités. Il est désormais communément accepté que la reconnaissance du statut de minorité doit s'appuyer sur des critères objectifs (par exemple, une position non dominante sur le plan du nombre et/ou du pouvoir politique et des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques distinctes), ainsi que sur des critères subjectifs d'autodéfinition (c'est-à-dire la volonté de la part des membres du groupe en question de préserver ces caractéristiques distinctes). Il est suggéré que ces mêmes principes soient appliqués aux fins du questionnaire.

Ordre du jour annoté

Mardi 16 septembre	
09:00~09:30	Accueil et présentation
Séance 1 (09:30~13:00)	Aperçu du projet et des activités déjà effectuées Débat général sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement
Président	Anders B. Johnsson, UIP
Intervenants	Tous les membres du groupe consultatif sont invités à intervenir
Résultats attendus - Familiarisation des membres du groupe consultatif avec le projet et prise de contact entre eux. Expression par tous les participants de leur point de vue sur les principales questions liées à la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement.	
Points à débattre	
<ul style="list-style-type: none">○ Qu'attendent l'UIP et le PNUD du groupe consultatif, à l'occasion de cette réunion et par la suite ?○ Les objectifs du projet sont-ils clairs ?○ Quels sont les obstacles spécifiques qui freinent la représentation des minorités et peuples autochtones et quels avantages cette représentation entraîne-t-elle ?○ Complément d'information sur les initiatives et projets récents en rapport avec la représentation des minorités○ Comment procéder pour que ce projet apporte une contribution aussi importante que possible à la progression de la représentation des minorités au parlement ?○ A quels problèmes le projet risque-t-il de se heurter et comment traiter ces problèmes ?	
Séance 2 (14:30~17:30)	Revue du projet de questionnaire à l'intention des parlements
Facilitateur	Mark Lattimer
Intervenants	Andy Reynolds
Résultats attendus : A la fin de la séance, le projet de questionnaire aura été revu, révisé et approuvé par le groupe consultatif. Si une révision supplémentaire est jugée nécessaire, des recommandations claires auront été formulées quant aux étapes de finalisation du questionnaire.	
Points à débattre	
<ul style="list-style-type: none">○ La finalité et le champ d'application du questionnaire sont-ils clairs ?○ Le projet de questionnaire couvre-t-il tous les domaines pertinents ? Le cas échéant, que manque-t-il ?○ Quelles sont les questions éthiques soulevées par le questionnaire et comment les résoudre ?○ Qu'est-ce qui doit être ajouté, supprimé, modifié dans les questions ?○ Quels problèmes peut-on anticiper dans la phase de recueil des données et comment les résoudre ?○ De quelles façons les données seront-elles utilisées et par qui ?	

Mercredi 17 septembre	
Séance 3 (09:00~13:00)	Futures activités du projet Les membres du groupe consultatif formeront deux groupes de travail qui fonctionneront en parallèle avant de se rejoindre pour une mise en commun de leurs conclusions respectives.
Séance (09:30~11:00)	3A Futures activités d'accroissement des connaissances Résultats attendus : Description des principales caractéristiques du guide regroupant des outils à l'intention des parlements. Ensemble de propositions d'activités visant à accroître les connaissances (possibilité de site web ou de carrefour des connaissances, par exemple) et recommandations sur la façon de les mener. Points à débattre <ul style="list-style-type: none">○ Quelles sont les principales lacunes des connaissances actuelles sur la représentation des minorités et peuples autochtones au Parlement, et que peut-on (doit-on) faire pour les combler?○ Quelles doivent être les principales caractéristiques des outils proposés aux parlements (finalité, public cible, contenu, format, etc.)?○ Comment peut-on (doit-on) enquêter sur des questions telles que la légitimité de représentation des communautés minoritaires par les parlementaires issus des minorités et le pouvoir effectif dont ceux-ci disposent compte tenu de leur nombre et de leur présence qui sont (souvent) limités.○ Quels sont les principaux risques menaçant les futures activités d'accroissement des connaissances et comment les éviter?
Séance (09:30~11:00)	3B Futures actions en faveur de la représentation des minorités Résultats attendus : Description des principales caractéristiques de la Conférence internationale sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au parlement. Etablissement d'un ensemble de propositions d'actions en faveur de la représentation des minorités et de recommandations sur la manière de les mettre en œuvre. Points à débattre <ul style="list-style-type: none">○ Comment promouvoir avec un maximum d'efficacité une augmentation de la représentation des minorités et peuples autochtones au Parlement? Quelle est la meilleure façon d'exploiter les données recueillies ?○ Quelles stratégies, quels messages adopter, pour quelle cible ?○ Quelles doivent être les principales caractéristiques d'une Conférence internationale sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement (objectifs, participants, partenaires, thèmes, résultats, etc.)○ Quels sont les principaux risques menaçant les futures actions en faveur des minorités et comment les éviter ?
Session commune (11:30~13:00)	
Séance 4 (14:30~17:30)	Futur rôle du groupe consultatif Intervenants Tous les membres du groupe consultatif sont invités à intervenir Résultats attendus : Approche commune du rôle à jouer par les membres du groupe consultatif dans le projet. Détermination de la date et du lieu de la prochaine réunion du groupe consultatif. Points à débattre <ul style="list-style-type: none">○ Quelles sont les principales conclusions dégagées lors de la réunion?○ Quelle sera la contribution des membres du groupe consultatif aux prochaines étapes du projet (conseil, promotion, réseautage, etc.)? Comment les membres du Conseil consultatif peuvent-ils devenir des acteurs de changement et des défenseurs de la représentation des minorités?○ Objectifs, date et lieu des prochaines réunions du groupe consultatif○ Quel partenariat le projet doit-il chercher à construire avec d'autres organisations? Lesquelles

et comment établir des liens?

- Comment l'UIP et le PNUD peuvent-ils rester en contact avec les membres du groupe consultatif entre les réunions et quelle doit être la fréquence de ces contacts?

Participants

Mme Jean Augustine

Ancienne membre de la Chambre des Communes, Canada
Ancienne ministre d'Etat au multiculturalisme et à la situation de la femme

M. Alain Chablais

Chef ad intérim du Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Conseil de l'Europe

M. Kuma Madesha Dema

Membre de la Chambre des représentants, Ethiopie
Membre de la Commission permanente des affaires d'infrastructure

M. Krzysztof Drzewicki

Conseiller juridique auprès du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales

M. Ngo Anh Dzung

Membre de l'Assemblée nationale, Vietnam. Vice-président de la Commission des affaires étrangères.
Membre du Comité exécutif de l'UIP

Mme Georgeta Ionescu

Secrétaire d'état à la défense, Roumanie
Ancienne Secrétaire générale de la Chambre des députés

Mme Ilona Klímová-Alexander

Chargée des droits de l'homme, Unité des peuples autochtones et des minorités
Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

M. Martin Kovats

Maître de conférences en sciences politiques, Université de Londres

M. Mark Lattimer

Directeur exécutif, Minority Rights Group international

M. Andy Reynolds

Professeur associé, Département de sciences politiques, Université de Caroline du Nord, Chapel Hill, Etats-Unis

Mme Catalina Soberanis

Ancienne haut fonctionnaire au sein du Programme de renforcement du dialogue démocratique en Amérique centrale (Organisation des Etats américains)
Conseillère politique, PNUD, Guatemala

Membres excusés

M. Julian Burger

Coordinateur, Unité des peuples autochtones et des minorités, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

Mme Syada Greiss

Membre de l'Assemblée du peuple, Egypte

Mme Gay McDougall

Experte indépendante des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités