

# **Parlement et démocratie au 21ème siècle**

**Rapport préliminaire de l'Union interparlementaire**



**Organisée par l'Union interparlementaire  
au Siège de l'ONU à New York  
du 7 au 9 septembre 2005**

# Sommaire

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>4</b>
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
LA CONTRIBUTION PARLEMENTAIRE A LA DEMOCRATIE.....	7
<i>Droits des citoyens</i> .....	7
<i>Les institutions d'un gouvernement représentatif et rendant des comptes</i> .....	7
<i>Une société civile active</i> .....	8
<i>Partis politiques</i> .....	8
<i>Les médias</i> .....	9
CRITERES D'UN PARLEMENT DEMOCRATIQUE.....	9
<b>2. UN PARLEMENT REPRESENTATIF</b> .....	<b>14</b>
DES REGLES ET PROCEDURES ELECTORALES GARANTISSANT QU'UN PARLEMENT EST <i>POLITIQUEMENT</i>	
REPRESENTATIF .....	14
DES REGLES ET PROCEDURES ELECTORALES GARANTISSANT DES PARLEMENTS QUI INCARNENT REELLEMENT	
LA <i>DIVERSITE SOCIALE</i> DE LA POPULATION.....	17
<i>Les femmes au parlement</i> .....	17
<i>La représentation des communautés minoritaires et marginales</i> .....	22
DES PROCEDURES PARLEMENTAIRES EQUITABLES ET SANS EXCLUSIVE .....	23
<i>Un parlement ouvert à tous les partis</i> .....	24
<i>Des droits spécifiques pour les partis et groupes d'opposition ou minoritaires</i> .....	25
<i>Pour les députés « sans portefeuille »</i> .....	25
<i>Egalité entre les hommes et les femmes</i> .....	26
<i>Egalité pour les députés issus de communautés minoritaires et marginales</i> .....	28
<i>Faciliter le travail de tous les députés</i> .....	29
PROTEGER LES DROITS DES PARLEMENTAIRES DANS L'EXERCICE DE LEUR FONCTION .....	30
<i>Droits individuels des parlementaires et discipline de parti</i> .....	32
<b>3. UN PARLEMENT OUVERT ET TRANSPARENT</b> .....	<b>34</b>
PERMETTRE AUX JOURNALISTES ET AUX MEDIAS D'INFORMER DANS LES MEILLEURES CONDITIONS SUR LE	
TRAVAIL PARLEMENTAIRE .....	34
<i>Accès aux travaux parlementaires</i> .....	35
<i>Liberté de l'information</i> .....	36
<i>Liberté d'expression</i> .....	37
<i>Réglementation en matière de médias</i> .....	39
COMMENT LES PARLEMENTS PEUVENT-ILS INFORMER LE PUBLIC SUR LEUR TRAVAIL ?.....	41
<i>Sites Web des parlements</i> .....	44
<i>Rapprocher le parlement du peuple</i> .....	47
<i>Information et participation des jeunes</i> .....	47
<b>4. UN PARLEMENT ACCESSIBLE</b> .....	<b>51</b>
CONTACT DIRECT ENTRE LES CITOYENS ET LEURS REPRESENTANTS.....	51
PARTICIPATION DES CITOYENS AU PROCESSUS LEGISLATIF .....	53
<i>Saisine des commissions et auditions publiques</i> .....	53
<i>Les femmes et le travail législatif : un exemple de coopération entre les ONG et le parlement</i> .....	58
<i>Initiatives de citoyens et référendums</i> .....	59

PROCEDURES DE SAISINE.....	61
<b>SOMMAIRE, CHAPITRES 5-8 .....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE 1 : MEMBRES DU GROUPE D'EXPERTS SUR LA CONTRIBUTION DES PARLEMENTS A LA DEMOCRATIE .....</b>	<b>66</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PARLEMENTS AYANT REPONDU AU QUESTIONNAIRE SUR LA CONTRIBUTION DES PARLEMENTS A LA DEMOCRATIE .....</b>	<b>67</b>

## Avant-propos

Le Parlement est généralement considéré comme l'institution clé de la démocratie. Pour l'essentiel, chacun sait ce que sont les fonctions du Parlement. Mais la manière dont les parlements s'en acquittent - ou devraient s'en acquitter - est un sujet qui n'a pas été suffisamment exploré. L'UIP a choisi une approche novatrice.

Ces dernières années, il y a eu beaucoup de tentatives visant à jauger l'état ou la qualité de la démocratie. Des indicateurs ont été définis qui, à partir de jugements qualitatifs, produisent des mesures quantitatives. On attribue alors un score à telle ou telle démocratie. Ces évaluations sont le plus souvent pratiquées par des intervenants extérieurs qui portent un jugement sur un pays depuis l'étranger, et elles laissent une place considérable à la subjectivité.

Le présent projet de guide a été établi comme suite à la Première Conférence mondiale des Présidents de parlement tenue en 2000. En outre, il donne corps à une recommandation du Forum parlementaire tenu pendant la cinquième Conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies en septembre 2003, invitant l'UIP à concourir à la définition d'indicateurs de la démocratie.

Pour *Parlement et démocratie au 21<sup>ème</sup> siècle*, on a choisi une approche radicalement différente : si les principes démocratiques ne sauraient se concrétiser sans institutions et pratiques politiques appropriées, ces dernières ne peuvent être considérées comme démocratiques que dans la mesure où elles incarnent lesdits principes, ou du moins concourent à leur réalisation. Une fois achevé, le présent guide aura deux fonctions importantes : premièrement, il proposera un cadre associant une série de principes démocratiques concrets aux moyens institutionnels par lesquels ils s'accomplissent. Deuxièmement, il constituera un recueil des pratiques grâce auxquelles les parlements s'efforcent de mettre ces principes en application.

Dans ce guide, conçu pour être utilisé par des parlementaires et des associations citoyennes, on puisera des idées que chaque parlement pourra adapter à son contexte propre. Ce guide sera aussi un outil précieux pour les institutions qui mettent en œuvre des programmes visant à renforcer les parlements.

Je tiens à remercier ici les membres du Groupe d'experts qui ont pris part à ce projet. Mes remerciements vont en particulier au Professeur David Beetham, rapporteur du Groupe, qui a travaillé inlassablement à l'analyse, la sélection et la synthèse des pratiques des parlements. Ma gratitude va aussi aux parlements, dont les réponses au questionnaire forment la trame de cet ouvrage.

Toutes les réactions recueillies pendant et après la deuxième Conférence mondiale des Présidents de parlement seront utilisées pour la version finale du Guide qui sera lancée à la 114<sup>ème</sup> Assemblée de l'UIP en mai 2006.



Anders B. Johnsson

Secrétaire Général

## 1. Introduction

Les premières années du vingt-et-unième siècle ont été marquées par un étrange paradoxe. D'un côté, la démocratie, en tant qu'idéal et ensemble d'institutions et de coutumes politiques, s'est imposée dans la plupart des pays. Même là où elle n'a pas triomphé, elle est le rêve et l'aspiration d'une grande partie des citoyens. De l'autre, cette époque a aussi été celle du désenchantement devant les résultats de la démocratie dans la pratique, une déception partagée tant par les citoyens des 'vieilles' démocraties que par ceux des pays fraîchement venus à cette forme de gouvernement, dits 'émergents'. Il n'est pas impossible que ce désenchantement ait toujours été inhérent au projet démocratique, ce que le théoricien politique italien Norberto Bobbio a appelé ses 'espoirs déçus' ou 'l'écart entre les promesses et les résultats concrets'. Cet écart n'a jamais été aussi profond qu'à l'heure actuelle où les démocraties sont sommées d'affronter des forces sur lesquelles elles semblent avoir peu d'emprise, des forces qui compromettent leur sécurité, leurs économies, leur qualité de vie et le bien-être de leurs citoyens.

Or les parlements ont, aujourd'hui, un rôle essentiel à jouer face à ce paradoxe. Pilier de la démocratie, ils incarnent la volonté des peuples, portent l'espérance que la démocratie réponde réellement à leurs besoins et contribue à résoudre les plus urgents des problèmes auxquels ils sont confrontés dans leur vie quotidienne. Etant l'organe élu qui représente la société dans toute sa diversité, le parlement est plus que tout autre appelé à trouver un compromis entre des intérêts opposés et les espérances des divers groupes et collectivités, par des moyens démocratiques fondés sur le dialogue. Par ailleurs, il incombe au parlement en sa qualité d'organe législatif essentiel, d'adapter les lois aux besoins et circonstances en mutation rapide de la société. En tant qu'institution chargée de contrôler l'action du gouvernement, il lui appartient de veiller à ce que les gouvernements rendent des comptes aux peuples.

Or les parlements connaissent eux-mêmes une mutation profonde car il leur faut s'adapter aux défis d'un nouveau siècle. Depuis quelques années, beaucoup d'entre eux s'emploient à être plus à l'écoute des citoyens et à améliorer leurs méthodes de travail, bref, à mieux représenter leurs électeurs, à leur être plus accessibles et leur rendre des comptes, être ouverts et transparents dans leurs procédures, à mieux s'acquitter de leurs tâches essentielles de législateur et de leur droit de regard sur l'exécutif. Le présent Guide se propose de faire le bilan de ces efforts. Tout a commencé lorsque les présidents de parlement du monde entier ont demandé à l'Union interparlementaire (UIP) de définir ce qui constitue une bonne pratique démocratique dans les parlements contemporains. Quelle est la contribution proprement parlementaire à la démocratie ? Pour répondre à cette question, l'UIP a invité ses parlements membres à donner des exemples des réformes entreprises en indiquant les aspects de leur fonctionnement, considérés par eux comme de 'bonnes pratiques' du point de vue démocratique. Vous trouverez dans le présent Guide une sélection des réponses obtenues.

Ce livret s'efforce donc, en partie, de donner une idée contemporaine des initiatives lancées par les parlements et considérées comme leur contribution propre à la consolidation et au renforcement de la démocratie. Mais cet ouvrage entend être davantage qu'un simple constat ; il se veut également porteur d'une aspiration. Présentant ce que les parlements eux-mêmes considèrent comme de bons exemples de pratiques démocratiques, il dresse un tableau de ce que doit être un parlement véritablement démocratique, de ce qu'il convient de faire pour tendre vers cet idéal. Or les normes d'une telle institution ne sauraient être définies ou imposées de l'extérieur : elles doivent découler du fonctionnement des parlements eux-mêmes.

A qui le présent Guide est-il destiné ? D'abord, aux parlementaires soucieux de répondre aux défis du monde contemporain et d'ouvrir la voie à cet égard. Certes, chaque parlement a ses propres traditions et caractéristiques nationales, mais tous ont désormais pris l'habitude d'échanger leurs expériences et de s'inspirer de solutions appliquées ailleurs à des problèmes communs, après les avoir adaptées aux circonstances de leur pays. Le présent Guide a donc pour objet de faciliter ce processus d'apprentissage mutuel, sur une scène en mutation constante et rapide. Ses auteurs ont l'espoir que chaque parlementaire qui le lira y trouvera au moins une bonne idée ou un exemple de bonne pratique, susceptibles d'être utilement appliqués dans son pays.

Mais ce Guide est également proposé à tous les citoyens et militants soucieux d'améliorer les choses où qu'ils soient. Comment ignorer cette vérité : si les représentants parlementaires peuvent jouir à titre individuel du respect de leurs électeurs, les parlements en tant qu'institution et les hommes politiques en tant que groupe ne sont plus tenus en grande estime dans beaucoup de pays. La raison en est, entre autres, que les parlements en tant qu'institutions semblent lointains et inaccessibles, surtout dans les pays où la 'confiance' découle de relations individuelles et de réseaux locaux. Mais ce phénomène est aussi dû à l'image que de nombreux médias donnent des parlements, les présentant comme une arène où des députés s'invectivent, ou montrant des bancs le plus souvent déserts. Il faut aussi dire que certains parlementaires nourrissent cette image négative en agissant comme une élite avant tout soucieuse de ses propres intérêts, davantage à l'écoute des préoccupations des puissants que de celles de leurs propres électeurs. Or il ne tient qu'aux parlementaires eux-mêmes de rectifier cette image déplorable mais là n'est pas le propos du présent Guide. Celui-ci a, en revanche, pour objet de donner une image plus exacte de ce qui se passe dans les parlements, de montrer les changements que beaucoup de ces institutions mettent en œuvre afin de devenir plus efficaces et plus démocratiques. En ce sens, ce Guide peut contribuer à mieux informer les mouvements de réforme dans certains pays en donnant des exemples d'initiatives lancées ailleurs. Nous espérons donc que cet ouvrage contribuera à corriger l'image franchement négative des parlements. Nous espérons aussi qu'il favorisera les mouvements de réforme entrepris dans certains pays en leur apportant des informations utiles et des exemples d'expériences concrètes tentées dans d'autres pays. Le changement pour le mieux est en partie le fruit d'un effort interne entrepris par les parlementaires eux-mêmes, et en partie le résultat de pressions externes exercées par la société dans son ensemble. Or ces pressions se heurtent à des résistances au prétexte que les réformes ne seraient pas 'pratiques' ou qu'elles seraient même 'impossibles'. En montrant qu'elles sont justement possibles, puisqu'elles ont été réalisées ailleurs, on balaie de telles objections.

Nous espérons, enfin, que ce Guide trouvera quelque intérêt aux yeux des organisations internationales soucieuses de renforcer les parlements, ainsi qu'à ceux des chercheurs et étudiants de la chose parlementaire. Pour le rendre aussi accessible que possible au plus grand nombre, nous l'avons rédigé en évitant le jargon technique. Il fallait aussi que l'ouvrage ne soit pas trop long mais qu'aucun aspect de cette question complexe ne soit laissé dans l'ombre. Aussi le lecteur, désireux d'approfondir, trouvera-t-il régulièrement des renvois à des sites Web. Le présent Guide lui propose donc, au-delà de son contenu, des chemins vers un corpus beaucoup plus large de connaissances et d'expériences impossibles à réunir dans un seul ouvrage. Une version électronique interactive du Guide sera aussi disponible sur le site Web de l'UIP.

## **La contribution parlementaire à la démocratie**

Avant d'en venir à la contribution parlementaire proprement dite à la démocratie, il convient de cerner le concept de 'démocratie' lui-même. Succinctement, la démocratie est à la fois un idéal et un ensemble d'institutions et de pratiques. En tant qu'idéal, elle incarne deux principes très simples. Premièrement, que les membres de tout groupe ou toute association doivent pouvoir déterminer et contrôler les règles et politiques de cette association, en participant aux délibérations sur le bien commun. Deuxièmement, ce faisant, ils doivent se traiter entre eux et être traités comme des égaux. Des principes qui valent pour le plus petit groupe comme pour l'Etat le plus important. De leur application en pratique dépend le caractère démocratique de n'importe quelle association.

Au niveau de l'Etat moderne, ces principes démocratiques supposent l'existence d'un ensemble complexe d'institutions et d'usages, qui se mettent en place au fil du temps et se perpétuent. Des conditions qu'on peut résumer comme suit : un cadre garanti de *droits citoyens* ; des institutions incarnant un *gouvernement représentatif et qui rend des comptes* ; une *collectivité de citoyens actifs* ou *société civile* et un certain nombre d'institutions de médiation entre le gouvernement et les citoyens, les plus importantes étant les *partis politiques* et les *médias*. Certes, les parlements appartiennent manifestement à la seconde catégorie d'institutions, dites de gouvernement. Mais il ont un rôle essentiel à jouer par rapport aux autres organes. C'est pourquoi ils sont au cœur de la démocratie.

### ***Droits des citoyens***

Le peuple ne peut peser sur les lois et politiques auxquelles il est soumis sans la garantie de droits fondamentaux : droit à la liberté d'expression, à la liberté d'association, droit d'élire des représentants dans des élections libres et équitables, etc. Ce cadre de droits est la garantie pour chacun de bénéficier de ce principe démocratique : un traitement égal et sans discrimination. Cette conception de la démocratie comme étant simplement 'le gouvernement par la majorité' ne peut plus avoir cours aujourd'hui, surtout lorsqu'une décision à la majorité peut servir à enfreindre ces mêmes droits démocratiques fondamentaux.

Le respect de ces droits relève assurément de la responsabilité de tous les citoyens, mais il incombe au premier chef au parlement, détenteur du pouvoir législatif de veiller à ce que la formulation et le mode de protection desdits droits, dans la pratique, soient conformes aux normes internationales des droits de l'homme et qu'ils ne soient pas rognés par d'autres lois, notamment celles applicables aux résidents ne jouissant pas de tous les droits des citoyens. Désormais, la plupart des citoyens des pays en développement comme des pays développés considèrent les droits économiques et sociaux comme un élément important de leurs droits fondamentaux, civils et politiques. La protection efficace de tous ces droits et pour l'ensemble de la population est, aujourd'hui, l'une des principales tâches devant être assumées par les parlements à l'heure de la mondialisation et de l'érosion de la souveraineté nationale qui l'accompagne.

### ***Les institutions d'un gouvernement représentatif et rendant des comptes***

Le second pilier de la démocratie réside dans les institutions d'un gouvernement représentatif et rendant des comptes, institutions qui, ensemble, fixent les lois et les politiques de la société et garantissent l'Etat de droit. Dans le cadre de la séparation traditionnelle des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), le parlement en sa qualité d'organe librement élu occupe une place

centrale. Il est l'institution incarnant la volonté du peuple, celle qui réalise dans la pratique le gouvernement du peuple par le peuple. Mandaté par le peuple, le parlement le représente vis-à-vis des autres pouvoirs et auprès des diverses organisations internationales ou des assemblées infranationales. Un parlement est démocratique lorsqu'il remplit réellement ce rôle de médiateur et qu'il *représente* le peuple dans toute sa diversité.

Mais cela ne suffit pas. Encore faut-il aussi qu'il s'acquitte efficacement des fonctions qui sont les siennes dans le respect de la séparation des pouvoirs. Les experts ne seront pas toujours d'accord sur la liste précise desdites fonctions, mais on peut parler de consensus sur les missions suivantes :

- Elaboration des lois
- Approbation de la fiscalité et des dépenses, généralement dans le cadre du budget national
- Contrôle des actes, politiques et personnel de l'exécutif
- Ratification des traités et contrôle des organes créés par traité
- Délibération sur les questions d'importance nationale et internationale
- Audition des plaintes et redressement
- Approbation des modifications de la constitution

C'est en remplissant *efficacement* les fonctions ci-dessus que les parlements apportent leur pierre à la démocratie. Et l'efficacité ici ne concerne pas le seul mode de fonctionnement mais aussi la réponse apportée aux besoins de toutes les composantes de la société.

### ***Une société civile active***

Par 'société civile', nous entendons ici non seulement les organisations non gouvernementales (ONG) mais aussi le corps de citoyens actifs conjuguant leurs efforts de diverses façons afin de résoudre leurs problèmes communs et de promouvoir et défendre leurs intérêts. Ils ne peuvent y parvenir que s'ils sont indépendants du gouvernement, mais ils doivent aussi traiter continuellement avec ce dernier sur toutes les questions qui les concernent et sur les intérêts de ceux qu'ils représentent. Le rôle du citoyen dans une démocratie ne s'arrête pas à l'élection d'un gouvernement. Il faut entretenir un contact permanent avec ce dernier pour qu'il ne se coupe pas du peuple et de ses besoins. Un parlement démocratique, pour sa part, s'efforce d'œuvrer étroitement avec la société civile pour trouver des solutions aux problèmes du pays et améliorer la qualité et la pertinence des lois.

### ***Partis politiques***

Parmi les institutions de médiation entre le gouvernement et la société, les partis politiques revêtent une importance particulière pour le parlement. Le parlement ne représente pas seulement les citoyens en tant qu'individus ; par le biais des partis politiques, il les représente aussi en tant que groupe organisé en vue de promouvoir une tendance politique générale. Les partis permettent de préciser les choix électoraux, mais aussi de garantir que ces choix soient pris en compte dans le travail parlementaire et dans le débat public. Certes, les partis politiques souffrent eux aussi d'une désaffection de l'opinion publique, mais ils restent indispensables au bon fonctionnement d'un parlement démocratique. Ayant, si on peut dire, un pied dans le système de gouvernement et l'autre dans la société civile, ils sont un trait d'union essentiel entre les deux.



## **Les médias**

La seconde institution trait d'union, extrêmement importante pour le parlement et le travail parlementaire est celle des médias. Grâce à ce moyen de communication privilégié entre eux et le parlement, les citoyens se tiennent, en effet, informés des affaires publiques. Par leur travail d'investigation, les médias apparaissent depuis toujours comme un gardien face à toutes sortes d'abus. La manière dont ils s'acquittent de ces fonctions détermine en grande partie la qualité de la vie démocratique. Or ces fonctions sont de plus en plus compromises, que ce soit par la partialité de l'exécutif dans les systèmes de gouvernement contrôlés par lui, ou par de puissants intérêts économiques ailleurs. C'est la raison pour laquelle il incombe au parlement de soutenir la démocratie en fixant un cadre juridique approprié pour réglementer le capital des médias et leur mode de fonctionnement.

Ainsi le parlement apporte une contribution vitale à la démocratie à plusieurs niveaux à la fois. Au sein des institutions de gouvernement, il est l'organe représentatif par lequel s'exprime la volonté du peuple, dans lequel se manifeste sa diversité et qui permet de débattre et de régler les différends. Quand il fonctionne comme il se doit, le parlement incarne les prérogatives démocratiques entre toutes de discussion et de compromis. Il est le moyen de concrétiser le bien commun, un bien supérieur à la somme des intérêts individuels ou sectoriels. En outre, il ne peut y avoir de vie démocratique de qualité sans un parlement s'acquittant réellement de ses missions essentielles : travail législatif, contrôle du budget et contrôle de l'exécutif. Des missions qu'il accomplit en s'appuyant sur les associations de la société civile, en assumant la responsabilité qui est la sienne de protéger les droits démocratiques individuels des citoyens. Mais il ne peut le faire, en définitive, que s'il respecte lui-même les normes démocratiques en étant ouvert et accessible, en rendant compte aux électeurs sur son propre mode de fonctionnement.

## **Critères d'un parlement démocratique**

On peut donc dire qu'un parlement démocratique doit être :

- *Représentatif* : à savoir représentant socialement et politiquement toute la diversité du peuple et assurant des chances et une protection égales à tous ses membres.
- *Transparent* : ouvert à tous les citoyens par le truchement des différents médias et transparent dans la conduite des affaires.
- *Accessible* : faisant participer les citoyens, notamment les associations et mouvements de la société civile, à son fonctionnement.
- *Rendant des comptes* : les députés doivent rendre des comptes aux électeurs sur la manière dont ils s'acquittent de leur mandat et sur leur intégrité.
- *Efficace* : une bonne organisation conformément aux valeurs démocratiques, et l'accomplissement des fonctions législatives et de contrôle du parlement de manière à répondre aux besoins de toute la population.

Dans le tableau joint, ces valeurs et conditions démocratiques figurent dans les deux premières colonnes. La troisième définit les procédures et institutions types permettant d'appliquer ces valeurs. Certes, il y a des différences d'un parlement à l'autre, que ce soit en raison du système de gouvernement ou du contexte socio-économique. Il y a des Etats fédéraux et d'autres unitaires, des systèmes présidentiels et parlementaires, des parlements à une ou deux chambres. Mais il y a surtout des écarts abyssaux entre pays, non seulement en termes de taille mais aussi de niveau de développement économique et donc de ressources permettant aux parlements de s'acquitter de leur tâche. Reste qu'au-delà de toutes les différences, ces institutions ont des problèmes communs et

ne peuvent compter que sur un nombre fini de stratégies pour y remédier en respectant les valeurs démocratiques énumérées ci-dessus. Aussi la liste des critères peut-elle servir d'aperçu permettant de se prononcer sur ce que l'on appelle un parlement démocratique. Elle expose également les grandes lignes du Guide, qui en suit la structure et le contenu.

Une version de cette liste a été envoyée aux parlements membres pour qu'ils fassent part de leurs commentaires et donnent des exemples de bonnes pratiques, ce qu'ils ont fait. Il faut rappeler, ici, qu'il ne s'agissait pas pour nous d'effectuer une enquête systématique, exigeant des réponses à chaque rubrique. Les parlements étaient au contraire libres de répondre de la façon qui leur convenait, donnant deux ou trois exemples de bonnes pratiques, qui méritent à leurs yeux d'être partagés. Les résultats ne pouvaient être qu'inégaux. D'une part, les exemples de bonnes pratiques démocratiques fournis par le Guide ne seraient pas forcément les meilleurs ou les plus originaux si on effectuait une enquête en bonne et due forme. Ils sont simplement ceux qui ont été retenus et communiqués par les parlements eux-mêmes. D'autre part, dans le souci de couvrir tous les aspects de la question, nous avons puisé dans les réponses faites, par les parlements, à des enquêtes précédentes de l'UIP ainsi que dans d'autres sources.

Un autre avertissement nous semble nécessaire. Les exemples de pratiques démocratiques figurant dans ce Guide se fondent sur les descriptions et les documents fournis par les parlements eux-mêmes. Or nous n'avons pas toujours été en mesure de vérifier leur succès sur le terrain ni même leur pérennité. Les citoyens ont-ils, par exemple, réellement saisi l'occasion nouvelle qui leur était offerte d'influer sur le travail législatif de leur parlement ou bien les pouvoirs de contrôle accrus conférés aux parlements ont-ils permis de mieux demander des comptes au gouvernement ? Il faudrait un long programme de recherche pour répondre à de telles questions et cela dépasserait le cadre du présent Guide. Reste que les exemples de bonnes pratiques éprouvées et validées par les parlements méritent d'être diffusés même s'ils n'ont pas tout à fait donné satisfaction ou s'ils ont engendré des problèmes qui n'avaient pas été exactement prévus au départ.

A cet égard, une dernière remarque s'impose. La démocratie, en pratique, implique souvent un arbitrage entre des normes et valeurs concurrentes qui ne peuvent toutes avoir la priorité en même temps. Ainsi les parlements sont censés faciliter le programme législatif d'un gouvernement tout en le contrôlant et en l'améliorant ; l'immunité parlementaire est destinée à protéger les députés de l'arbitraire de l'exécutif mais peut également camoufler des agissements criminels ; le droit d'initiative donné aux députés 'indépendants' peut désorganiser le calendrier parlementaire et la conduite des activités ; les systèmes électoraux fondés sur les circonscriptions peuvent rapprocher les représentants de leurs électeurs, mais ils aboutissent aussi à des parlements collectivement non représentatifs à maints égards. Et il y a bien d'autres arbitrages à faire. En tout cas, ce travail de compromis existe comme le prouvent les réponses des parlements et nous y reviendrons à plusieurs reprises dans le Guide.

Ces précautions prises, on peut dire que les exemples de bonnes pratiques fournis dans le Guide donnent une bonne idée de ce que doit être un parlement démocratique. Ils montrent que les parlements du monde entier s'efforcent de relever les défis de notre époque. Ils le font essentiellement en améliorant leurs procédures permanentes et en étant plus à l'écoute des citoyens. Parfois, un parlement se met exceptionnellement en avant en réglant une crise nationale ou en se montrant à la hauteur d'un moment important de l'histoire nationale, ce qui redore plus que toute autre manifestation son blason aux yeux du peuple. Ainsi le Parlement ukrainien, dans sa réponse en vue du Guide, rappelle le rôle central qu'il a joué dans le règlement de la crise nationale consécutive à l'élection présidentielle truquée de la fin 2004. Le Parlement turc

souligne, quant à lui, l'action qu'il a menée à la veille de la guerre en Iraq en 2003, refusant d'autoriser des troupes étrangères à traverser le territoire et d'envoyer sa propre armée à l'étranger comme le souhaitait la majorité au pouvoir. De tels moments ne peuvent être prévus ni faire l'objet de lois. Ils rappellent simplement, quelles que soient les procédures démocratiques, que si un parlement se montre à la hauteur de la situation et 'parle pour le pays' à une heure grave il est assuré de l'estime durable du peuple.

**Tableau : La contribution parlementaire à la démocratie**

<b>Objectifs ou valeurs de base. Un Parlement qui soit :</b>	<b>Exigences</b>	<b>Moyens procéduraux et institutionnels nécessaires à la réalisation de ces objectifs ou valeurs</b>
Représentatif	Un parlement élu qui soit sociologiquement et politiquement représentatif, et résolument attaché à l'égalité des chances pour ses membres pour qu'ils puissent s'acquitter dûment de leur mandat	<p>Système et processus électoraux libres et réguliers; moyens d'assurer la représentation de/par tous les secteurs de la société afin de refléter la diversité nationale et ses composantes hommes/femmes, par exemple par le biais de procédures spéciales garantissant la représentation des groupes marginalisés ou exclus</p> <p>Procédures, organisations et systèmes de partis ouverts, démocratiques et indépendants</p> <p>Mécanismes garantissant les droits de l'opposition politique et autres groupements politiques et permettant à tous les parlementaires d'exercer leurs mandats librement et à l'abri de toute influence ou pression indue</p> <p>Liberté d'expression et d'association; garanties des droits et immunités parlementaires, en particulier des présidents et autres membres du Bureau</p> <p>Politiques et procédures assurant l'égalité des chances; horaires et conditions de travail non discriminatoires; moyens linguistiques au service de tous les parlementaires</p>
Transparent	Un parlement ouvert à la nation et transparent dans la conduite de ses activités	<p>Débats ouverts au public; information préalable du public sur les dossiers dont le parlement est saisi; documentation disponible dans les langues appropriées; mise à disposition d'outils de communication conviviaux, faisant appel à des supports divers comme l'Internet; le Parlement doit être doté d'un service de relations publiques qui lui soit propre</p> <p>Législation sur la liberté de l'information/l'accès à l'information</p>

<b>Objectifs ou valeurs de base. Un Parlement qui soit :</b>	<b>Exigences</b>	<b>Moyens procéduraux et institutionnels nécessaires à la réalisation de ces objectifs ou valeurs</b>
Accessible	Participation du public (société civile, mouvement associatif, etc.) aux travaux du Parlement	Moyens divers permettant aux électeurs d'avoir accès à leurs élus  Modes efficaces de participation du public au travail pré-législatif; droit de consultation ouverte pour les parties intéressées; droit de pétition; procédures systématiques de doléances  Possibilité de lobbying, dans les limites des dispositions légales régissant la transparence
Responsable	Parlementaires comptables de leur action et de l'intégrité de leur conduite devant les électeurs	Sanction électorale efficace et processus de suivi; procédures de communication d'informations aux électeurs; normes et code de conduite ayant force exécutoire  Rémunération adéquate pour les parlementaires; déclaration de leurs intérêts et revenus extérieurs; plafonnement imposé des dépenses électorales et transparence en matière de financement des campagnes électorales
Efficace  <i>A tous les niveaux</i>	Organisation efficace des travaux parlementaires conformément aux normes et valeurs démocratiques	Mécanismes et ressources propres à garantir l'indépendance et l'autonomie du Parlement, notamment la maîtrise par le Parlement de son budget  Corps de personnel qualifié et neutre, distinct de la fonction publique générale  Services de documentation neutres pour les parlementaires; organe parlementaire chargé d'organiser les débats; procédures efficaces de planification et programmation des travaux parlementaires; systèmes d'évaluation des résultats des travaux parlementaires; enquêtes d'opinion auprès de groupes cibles sur l'appréciation qu'ils portent sur le travail parlementaire

<b>Objectifs ou valeurs de base. Un Parlement qui soit :</b>	<b>Exigences</b>	<b>Moyens procéduraux et institutionnels nécessaires à la réalisation de ces objectifs ou valeurs</b>
<p><i>a) au niveau national :</i></p>	<p>Exercice réel par le Parlement de ses fonctions législatives et de contrôle, et rôle de forum national d'examen des questions d'intérêt commun</p>	<p>Procédures systématiques de suivi de l'action du pouvoir exécutif; commissions parlementaires dotées de prérogatives et moyens suffisants; responsabilité devant le Parlement des instances et commissions publiques non gouvernementales</p> <p>Mécanismes assurant la participation efficace du Parlement au processus budgétaire national à toutes ses étapes, y compris l'audit ultérieur des comptes publics</p> <p>Capacité à traiter les grandes questions de société; à servir de médiateur en cas de tension et à prévenir les conflits violents; à mettre en place des institutions publiques au service de la population tout entière</p> <p>S'agissant des parlements compétents pour approuver les nominations des hauts responsables publics et/ou qui s'acquittent de fonctions judiciaires : mécanismes pour assurer un processus régulier et neutre</p>
<p><i>b) par rapport au niveau international :</i></p>	<p>Participation active du Parlement aux dossiers internationaux</p>	<p>Procédures de suivi par le Parlement des négociations internationales, de contrôle des prises de position gouvernementales et de contribution à ces négociations; mécanismes permettant le passage au crible parlementaire des activités des organisations internationales, ainsi que la participation à leurs débats; mécanismes garantissant le respect par l'Etat des normes internationales et de l'état de droit; coopération interparlementaire et diplomatie parlementaire</p>
<p><i>c) Par rapport au niveau local :</i></p>	<p>Coopération avec les assemblées régionales et locales</p>	<p>Mécanismes d'échange entre les présidents des parlements et assemblées nationaux et régionaux sur les questions de politique nationale, pour la prise en compte des réalités et besoins locaux dans les décisions prises au niveau national</p>

## 2. Un parlement représentatif

Le premier critère d'un parlement démocratique est qu'il doit être représentatif du peuple. Avant toute chose, cela signifie que le parlement doit incarner la *volonté populaire* telle qu'exprimée par les électeurs lorsqu'ils choisissent leurs représentants ainsi que les partis politiques au nom desquels ces élus agissent. Tout parlement qui serait, à cet égard, non représentatif, que ce soit en raison de déficiences dans la procédure électorale ou dans le système électoral lui-même, renonce dans cette mesure à la légitimité et est moins à même de représenter l'opinion publique sur les principales questions de l'heure. Un parlement démocratique doit, par ailleurs, refléter la *diversité sociale* de la population en termes de sexes, langues, religions, groupes ethniques et autres caractéristiques politiquement importantes. Un parlement non représentatif en ce sens donne nécessairement à certains groupes sociaux et communautés le sentiment qu'ils sont désavantagés dans le processus politique, voire complètement exclus, avec les conséquences que cela entraîne sur la qualité de la vie publique et la cohésion sociale.

Pour qu'un parlement démocratique soit réellement représentatif aux divers sens évoqués ci-dessus, il faut d'abord qu'il soit adéquatement *composé*, ce qui dépend du processus électoral. Il faut ensuite qu'il soit doté de *procédures* parlementaires équitables et sans exclusive, donnant à tous ses membres la possibilité d'exprimer leur point de vue, de participer au travail parlementaire sur un même pied d'égalité avec les autres et de construire une carrière parlementaire. Certes, la composition du parlement semble, à première vue, résulter d'un processus pré-parlementaire, mais les parlements n'en sont pas moins en mesure d'influer indirectement sur leur propre composition et, grâce à leur pouvoir législatif, de fixer les règles du jeu électoral. Quant au caractère équitable et sans exclusive des procédures, il relève à l'évidence du contrôle direct du parlement.

### **Des règles et procédures électorales garantissant qu'un parlement est *politiquement* représentatif**

Trois caractéristiques du processus électoral concourent à la réalisation de cet objectif. On doit d'abord avoir la garantie de *procédures* électorales équitables, une condition élémentaire permettant d'assurer que nul électeur, candidat ou parti ne soit systématiquement désavantagé ou victime d'une discrimination. Les normes régissant des "élections libres et équitables" sont désormais bien définies puisqu'elles s'appliquent à tous les niveaux : de l'inscription des électeurs à chaque aspect du processus électoral lui-même, sans oublier les procédures de recours contre le résultat, de préférence sous la supervision, d'un bout à l'autre, d'une commission électorale indépendante. Des normes certes complexes, mais qui visent à respecter un principe très simple, inscrit dans la Convention internationale sur les droits civiques et politiques (voir encadré ci-dessous). Ce n'est pas le lieu, ici, d'évoquer ces normes plus en détail, rappelons simplement que leur respect ne doit pas être pris pour acquis. Allègrement violées dans quelques pays, appliquées de façon plutôt sommaire dans plusieurs autres, elles requièrent une vigilance constante si l'on veut que le parlement soit, et demeure, représentatif. N'oublions pas non plus les pays dont le parlement reste non représentatif en raison de restrictions sévères sur le plan du suffrage. A cet égard, la réponse du Sultanat d'Oman a fait une grande place à l'extension du suffrage à tous les citoyens de plus de 21 ans lors des dernières élections au Conseil de la Choura en 2003.

### Encadré: Pacte international relatif aux droits civils et politiques: article 25

Chaque citoyen doit avoir le droit et la possibilité :

a/ De participer à la conduite des affaires publiques, directement, ou par le biais de représentants librement choisis.

b/ De voter et de se faire élire dans le cadre d'élections périodiques authentiques qui se tiennent au suffrage universel égal et au scrutin secret, garantissant la libre expression de la volonté des électeurs.

c/ D'avoir accès, dans des termes généraux d'égalité aux services publics de son pays.

Source: Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Consulté le 20.07.2005 à Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme <<http://www.ohchr.org/french/law/ccpr.htm>>

Pour plus d'informations sur les élections libres et équitables, voir:

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (juillet 2002). *Lignes directrices en matière électorale*. Consulté le 19.07.2005, à <[http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)013-F.asp?MenuL=F](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)013-F.asp?MenuL=F)>

Nelson, S (mars 2002). *Normes pour juger les élections*. Consulté le 19.07.2005, à Projet Administration et coût des élections <<http://www.aceproject.org/main/francais/ei/eig04b.htm>>

Union interparlementaire (mars 1994). *Déclaration sur les critères pour des élections libres et régulières*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>>

Le deuxième critère de la représentativité politique d'un parlement est le bon fonctionnement du système électoral dans le contexte social et politique du pays, l'équité avec laquelle les divers partis politiques sont traités, le soutien dont ces derniers bénéficient dans l'électorat étant le meilleur indicateur de l'opinion publique. Certes, beaucoup de choses dépendent du contexte, mais il est de notoriété publique que le système uninominal à un tour avec des circonscriptions à un seul représentant peut priver de soutien un troisième ou quatrième parti lors d'élections législatives, quand les électeurs sont également répartis au plan géographique. Il peut aussi aboutir à des résultats relativement disproportionnés, comme le montrent les dernières élections en Inde et au Royaume Uni :

**Tableau 2.1: Résultats d'élections en Inde et au Royaume-Uni**

	% des voix	sièges	% des sièges
Inde, 2004			
Congrès & alliés	36.5	222	41
BJP & alliés	36	189	35
Autres	27.5	132	24
Royaume-Uni, 2005			
Travailleurs	36	356	55
Conservateurs	33	197	30
Libéraux Démocrate	23	62	10
Autres	8	31	5

Bien que les résultats en Inde masquent de grands écarts entre les voix et les sièges remportés dans les divers Etats par tel ou tel parti politique, le résultat national reste *grosso modo* représentatif de l'opinion politique dans l'ensemble de l'Union, alors que la consultation au Royaume-Uni s'est traduite par un parlement pour le moins non représentatif, à l'instar d'ailleurs des deux législatures précédentes.

On trouve un résultat encore moins représentatif dans un système électoral de ce type en Mongolie, lors des élections devant renouveler le grand Hural d'Etat en 2000. Là, le parti populaire révolutionnaire mongol avait remporté 95% des sièges avec seulement 51% des votes populaires, même si le résultat de l'élection de 2004 a été plus équilibré grâce à une coalition entre certains partis d'opposition.

Pour éviter des écarts aussi flagrants, beaucoup de pays ont opté pour des systèmes électoraux plus proportionnels, permettant de garantir une plus grande adéquation entre les votes exprimés en faveur d'un *parti* donné, que ce soit au plan régional ou national, et les sièges remportés par ce parti au parlement. Un système de liste de parti pur, dans lequel les électeurs sont appelés à choisir une liste de candidats d'un parti, peut finir par couper toute relation entre les électeurs et leur représentant local. Or, comme nous allons le voir, cette relation est importante car il faut que les députés soient accessibles à leurs électeurs. Rien n'interdit, toutefois, d'instiller une certaine dose de proportionnelle dans un système fondé sur la circonscription, soit par le biais du « vote unique transférable » grâce auquel les électeurs peuvent hiérarchiser les candidats dans les circonscriptions à plusieurs députés, soit grâce au système de membre additionnel dans lequel des candidats supplémentaires inscrits sur les listes des partis, sont ajoutés au résultat obtenu dans la circonscription, de manière à donner un caractère plus proportionnel au résultat global.

Un certain nombre de personnes ayant répondu à l'enquête de l'UIP indiquent que leur système électoral à la proportionnelle permet d'obtenir des parlements politiquement représentatifs de l'ensemble du corps électoral. Ainsi la République de Corée a modifié sa loi électorale en 2004, instituant « un système 1 personne 2 voix », permettant à chaque électeur de mettre dans l'urne un bulletin en faveur d'un candidat qui se présente dans sa circonscription et un second bulletin en faveur du parti politique qu'il préfère, ce qui contribue à mieux répartir les 56 sièges additionnels à la proportionnelle. « En conséquence, la 17<sup>ème</sup> Assemblée nationale est devenue plus représentative et fait entendre la voix de tous les groupes de la société ».

Pour plus d'informations sur les différents systèmes électoraux, voir:

Projet Administration et coût des élections (décembre 2003). *Systèmes électoraux: table des matières*.

Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.aceproject.org/main/francais/es/index>>

Projet EPIC Collecte de données sur le processus électoral (janvier 2004). *Résultats de la recherche EPIC pour Systèmes Électoraux*. Consulté le 19.07.2005, à <[http://epicproject.org/ace/compepic/fr/topic\\$es](http://epicproject.org/ace/compepic/fr/topic$es)>

Le troisième critère permettant d'assurer que des élections aboutissent à un parlement réellement représentatif est celui des règles applicables au *financement des candidats et des partis*. Il arrive que ces règles avantagent indûment des candidats ou partis qui disposent d'une fortune personnelle ou qui sont capables de mobiliser d'importantes ressources financières à l'appui de leur campagne. Une telle situation peut affecter la composition du parlement, mais elle risque aussi d'inciter les élus à représenter davantage le point de vue de leurs bienfaiteurs que celui de leurs électeurs. Nous fournirons des exemples de bonnes pratiques en matière de réglementation des campagnes et du financement des partis dans le chapitre intitulé *rendre des comptes*. Qu'il nous suffise, ici, de rappeler cette citation du Parlement canadien sur l'importance d'une rigueur financière absolue, sans laquelle il n'est pas de processus électoral crédible.



*Les partis politiques sont au cœur des systèmes politiques et électoraux modernes. Sans eux il ne peut y avoir de système démocratique dynamique et viable. Les récentes modifications apportées à la loi canadienne sur les élections et la loi de l'impôt sur le revenu régissant le financement des partis politiques et des candidats rendent le système électoral canadien plus représentatif. Ces amendements essentiels visent à mieux faire connaître les sources et les montants des financements, les limites des dons effectués par les particuliers et les interdictions de dons en faveur de candidats politiques de la part de personnes morales telles que les entreprises et les syndicats. Les modifications comportent également des mesures relatives aux financements publics, garantissant l'équité pour tous les partis politiques et instituant davantage d'incitations fiscales pour encourager les particuliers à faire des dons .....*

*Au Canada, les hommes politiques accordent la plus haute importance aux taux de participation aux affaires publiques, surtout à celle des jeunes aux élections. Une préoccupation qui n'est aucunement propre au Canada puisqu'elle est partagée par toutes les démocraties occidentales. Les changements évoqués ci-dessus visent, entre autres, à redonner confiance dans le système électoral.*

Pour plus d'informations sur le financement des candidats et des partis, voir chapitre 5.

### **Des règles et procédures électorales garantissant des parlements qui incarnent réellement la *diversité sociale* de la population.**

Certes, il n'est pas possible de donner une liste exhaustive, dans l'abstrait, des groupes sociaux dont la sous-représentation au parlement pourrait devenir préoccupante dans un pays donné, mais la question de la représentation des *femmes* est universelle, de même que la représentation des *communautés minoritaires ou marginales*, qu'elles soient linguistiques, religieuses, ethniques, peuples premiers ou tous à la fois. Un parlement démocratique ne manque pas de prendre des mesures efficaces visant à éviter toutes les exclusions.

#### ***Les femmes au parlement***

Dans presque toutes les sociétés, la politique a toujours été une chasse gardée masculine, les femmes devant surmonter toutes sortes d'obstacles pour y participer. Dans les démocraties occidentales, le droit de vote n'a été accordé aux femmes que depuis peu, mais l'égalité avec les hommes en termes de vote n'a pas abouti à l'égalité des chances devant les mandats électifs. Aujourd'hui encore, les femmes ne représentent que 15% approximativement de l'ensemble des législateurs dans le monde. Elles ne sont pas représentées du tout dans 10 parlements et, dans la chambre unique ou basse de 55 parlements, leur pourcentage est inférieur à 10%.

Pourquoi cette question est-elle grave du point de vue démocratique ? En 2000, l'UIP a effectué une enquête sur les femmes parlementaires dans le monde, recueillant leurs points de vue et leurs expériences du travail parlementaire. Dans sa publication *Politique : Les femmes témoignent*, les femmes répondent à cette question dans leurs propres termes :

- *S'agit-il d'une question d'égalité et de justice. « Une démocratie dans laquelle les femmes ne sont que marginalement représentées n'est pas une véritable démocratie ... La participation des femmes à l'élaboration des politiques est une question de justice et d'égalité ». « Tout déficit d'égalité pour les femmes, dans ce domaine, est un déficit de démocratie ».*

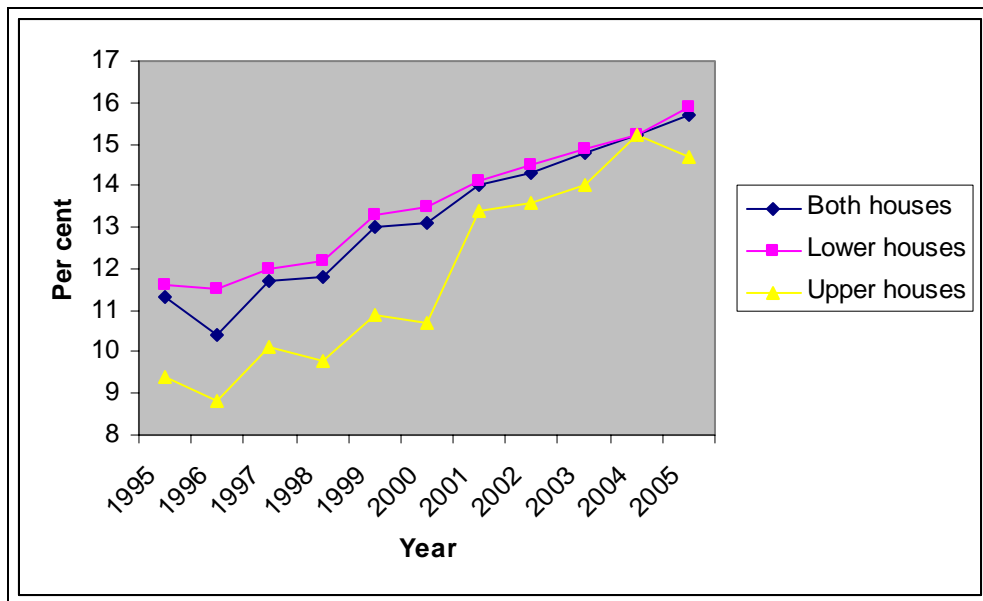
- *La présence de femmes change le processus et la culture politiques.* « Les femmes ont, dans l'ensemble, une attitude moins antagoniste et sont plus enclines au consensus : elles cherchent moins à marquer des points en politique qu'à résoudre les problèmes ». « Les femmes humanisent le monde politique ... leur présence suscite des transformations ». « Grâce aux femmes la politique commence à retrouver la confiance de l'opinion publique ».
- *Les femmes changent les priorités politiques jusque-là purement masculines.* « Les femmes sont beaucoup plus sensibles aux problèmes sociaux, surtout ceux liés à la pauvreté et à l'éducation des enfants ». « Les femmes sont les premières à prendre conscience des problèmes économiques, d'éducation et de santé ». « Leurs priorités sont beaucoup plus humaines, aussi bien pour les hommes que pour les femmes ».

Les personnes ayant répondu à l'enquête s'accordent sur un point : pour que la présence des femmes produise des résultats concrets, il faut que leur *nombre* soit suffisant au parlement. A cet égard, elles confirment les résultats d'une enquête effectuée en 1995 par le Programme de développement des Nations Unies, qui estimait qu'il fallait au moins 30% de représentation féminine dans les corps législatifs pour que les femmes, en tant que groupe, aient une influence sensible dans ces institutions.

La représentation des femmes s'est-elle améliorée depuis la parution de ce rapport du PNUD ? En 1995, seuls les parlements de 5 pays avaient une représentation féminine de plus de 30%, contre 17 actuellement et le pourcentage global des femmes parlementaires n'a cessé d'augmenter, passant de 11% à 15%, comme le montre la figure 2.1.

**Figure 2.1 : Moyennes mondiales relatives à la présence des femmes dans les parlements nationaux, 1995 - 2005**

Situation relevée au mois de janvier de chaque année, à l'exception de 1995 (juillet) et de 1996 (avril) \*



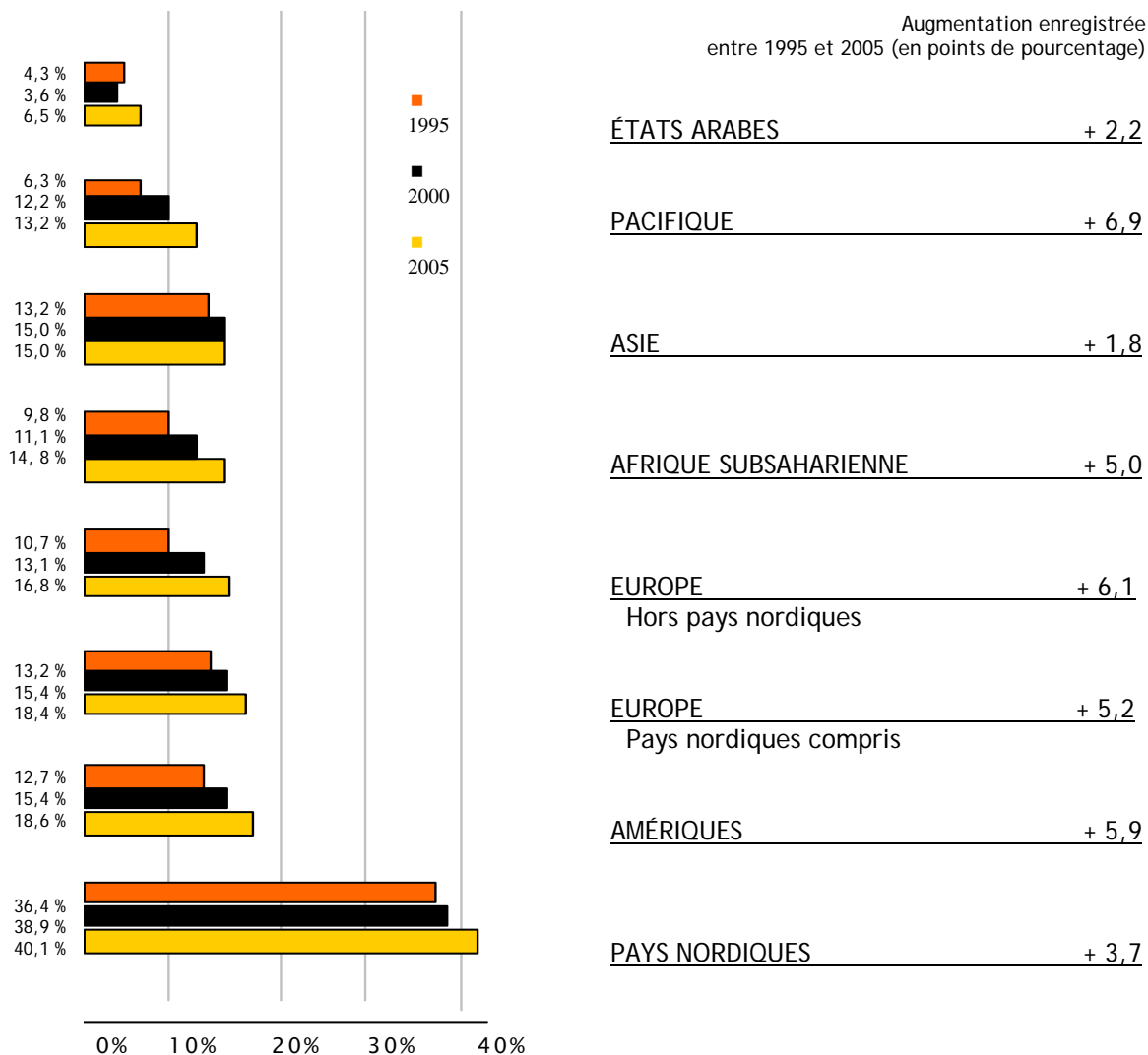
\* Les pourcentages indiqués ne tiennent pas compte des parlements pour lesquels aucune donnée n'était disponible. (Traduction de la légende: Year : Année. Both houses : dans les deux chambres. Lower houses : dans la chambre basse. Upper houses : dans la chambre haute).

Source : Union interparlementaire (2005). Bilan Décennal : Tendances mondiales relatives à la présence des femmes dans les parlements nationaux. FICHE N° 6, page 2. Consulté le 03.08.2005 à <[http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn45-05\\_fr.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn45-05_fr.pdf)>

On trouvera la répartition régionale de ces chiffres dans la figure 2.2. Ces moyennes régionales masquent des divergences importantes entre pays d'une même région. C'est la raison pour laquelle, par exemple, les pays nordiques se distinguent par rapport à la moyenne européenne. De même, le Maroc et la Tunisie se différencient des Etats arabes, le dernier de ces pays ayant plus de 22% de femmes parlementaires. En Afrique sub-saharienne, le Rwanda arrive en tête avec plus de 48%. Dans les Amériques, la progression significative enregistrée dans la plupart des pays latins depuis 1995 est sans équivalent dans les pays d'Amérique du Nord. On peut donc dire que ces chiffres régionaux cachent des écarts importants entre les pays.

**Figure 2.2: Moyennes régionales relatives à la présence des femmes dans les parlements nationaux, 1995, 2000 et 2005**

Situation relevée en juillet 1995, janvier 2000 et janvier 2005, toutes chambres confondues. Moyennes 2005 classées en ordre ascendant\*



\* Les pourcentages indiqués ne tiennent pas compte des parlements pour lesquels aucune donnée n'était disponible.

Source : Union interparlementaire (2005). Bilan Décennal : Tendances mondiales relatives à la présence des femmes dans les parlements nationaux. FICHE N° 6, page 3. Consulté le 03.08.2005 à <[http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn45-05\\_fr.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn45-05_fr.pdf)>

Pour plus d'informations sur le pourcentage de femmes dans les parlements nationaux, voir Union interparlementaire (avril 2005). *Les femmes dans les parlements mondiaux : classement mondial*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm>>  
Union interparlementaire (mars 2005). *Les femmes en politique : 1945 - 2005 (Dossier d'information)*. Consulté le 05.08.2005, à <[http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn45-05\\_fr.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn45-05_fr.pdf)>  
Union interparlementaire (mars 2005). *Les femmes en politique 2005: affiche*. Consulté le 05.08.2005, à <[http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05\\_fr.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap05_fr.pdf)>

Quels sont donc les obstacles empêchant une progression plus rapide sur ce plan ? Et que peut-on faire pour y remédier ? On trouvera, ci-dessous, quelques pistes proposées par des femmes parlementaires à l'occasion de l'enquête UIP 2000, expliquant pourquoi elles sont si peu nombreuses dans les parlements et dans la vie politique en général :

- *Auto-exclusion*. Beaucoup de femmes hésitent à participer à la vie politique en raison des rivalités et de l'agressivité qui y règnent et des sacrifices que cela impliquerait pour leur vie de famille.
- *L'hostilité masculine*. Les directions des partis politiques sont le pré carré des hommes qui peuvent se montrer hostiles aux femmes.
- *Les heures des réunions*. La plupart des réunions se tiennent le soir et en fin de semaine, ce qui les rend peu compatibles avec les obligations des femmes ayant charge de famille.
- *Le coût des campagnes électorales*, lorsque les frais sont en partie à la charge du candidat et non totalement assumés par les partis politiques.

Alors que peut-on faire pour supprimer ces obstacles ? L'exemple des pays qui ont les plus forts taux de participation féminine ou qui ont enregistré la progression la plus remarquable au cours des dix dernières années, montre que les améliorations ne peuvent venir que de mesures volontaristes. A ce jour, 81 pays ont pris de telles mesures. Certaines ont force de loi, d'autre dépendent des partis eux-mêmes. On trouvera, ci-après, les principales d'entre elles :

- *Des sièges réservés aux femmes dans les parlements*, à pourvoir par exemple en fonction de la proportion des sièges globalement remportés par les partis.
- *Proportions garanties sur les listes des partis, ou « quotas », réservés aux femmes, y compris pour les postes de direction.*
- *Listes exclusivement féminines* pour la sélection de candidats dans des systèmes de circonscription, ou « jumelages » de circonscriptions, avec l'obligation de sélectionner un candidat de chaque sexe.

Des pays où la participation des femmes laissait fortement à désirer ont commencé à remédier à la situation en adoptant des mesures de ce type. Ainsi, en 2004, la République de Corée a mis en œuvre une combinaison de l'ensemble des mesures ci-dessus, les inscrivant dans sa législation. Désormais, la loi sur les partis politiques fait obligation de réserver 50% des sièges à la proportionnelle aux femmes et de présenter une femme pour deux candidats figurant en tête de liste. La loi sur les financements politiques permet d'accorder des subventions publiques aux partis présentant des femmes dans 30% de circonscriptions ou plus. Le résultat ne s'est pas fait attendre puisque le pourcentage de femmes dans la 17<sup>ème</sup> Assemblée nationale a doublé par rapport à l'Assemblée précédente, atteignant 13%. D'autres pays ont fait mieux en affectant davantage de sièges aux listes de partis qu'en Corée.

Des mesures volontaristes de ce type répondent à un souci d'égalité et sont conformes à l'esprit de l'article 4.1 de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. *L'adoption, par les Etats parties, de mesures spéciales temporaires visant à accélérer l'égalité de fait entre les hommes et les femmes, ne saurait être considérée comme une discrimination .....lesdites mesures seront suspendues dès que les objectifs d'égalité des chances et de traitement auront été atteints.*

Il ressort de ce texte que de telles mesures sont de nature à favoriser un changement à long terme, sachant qu'elles ne sont pas suffisantes. Le meilleur exemple en est le Bangladesh où la disposition réservant 30 sièges parlementaires additionnels aux femmes a expiré en 2000. Immédiatement, la représentation féminine au parlement s'est effondrée de 9 à 2%. Le texte de loi a donc été remis en œuvre avec augmentation des sièges additionnels, portés à 45. Cela prouve que des mesures volontaristes sont souvent une condition nécessaire mais non suffisante quand on veut améliorer la participation féminine à moyen terme.

Pour plus d'informations sur les «quotas» et les autres mesures volontaristes, voir:

International IDEA (janvier 2002). *Les femmes au parlement : au-delà du nombre*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.idea.int/publications/wip/fr.cfm>>

Union interparlementaire (mars-04). *Les femmes élues en 2003 - Regard sur l'année écoulée*. Consulté le 05.08.2005, à <<http://www.ipu.org/wmn-f/March04.pdf>>

### ***La représentation des communautés minoritaires et marginales***

Le fait qu'il n'y ait pas de partis représentant les minorités au parlement ne signifie pas nécessairement que les identités propres de ces minorités et leurs intérêts soient ignorés. Il arrive, en effet, que lesdits intérêts soient adéquatement représentés par les principaux partis. Par ailleurs, rien n'interdit aux partis de désigner un porte-parole pour une minorité ou de mettre en œuvre des systèmes de vote permettant à leurs membres d'accorder un soutien supplémentaire aux candidats appartenant à une minorité. Cependant, la représentation des minorités dans le cadre des grands partis ne donne de bons résultats que lorsque la minorité constitue une forte proportion de la population.

Lorsqu'on craint que des minorités ne soient pas correctement représentées au parlement, on peut opter pour diverses solutions en fonction du type de système électoral et du degré de concentration géographique de la minorité ou des minorités concernées.

- *Réduction des seuils d'enregistrement, de financement ou d'entrée au parlement.* Pour faciliter la participation de groupes numériquement peu importants, on peut réduire le nombre de signatures nécessaires à l'enregistrement d'un parti politique ou le nombre d'électeurs requis pour l'obtention de financements publics. De même, les partis enregistrés comme appartenant à une minorité nationale peuvent être autorisés à entrer au parlement avec un seuil inférieur de votes populaires.
- *Définir un découpage des circonscriptions* donnant aux minorités de meilleures perspectives (ce qu'on appelle «gerrymandering» ou discrimination électorale positive). En cas de minorités concentrées dans une région particulière, on peut affecter un nombre de sièges plus favorable à cette région.
- *Les quotas de candidats de partis*, de sorte que dans certaines régions un pourcentage minimum de candidats appartenant aux minorités soit nécessairement retenu sur les listes de partis.

- *Des sièges réservés pour les représentants des minorités.* Cette méthode est la plus fréquente dans le monde puisqu'elle est actuellement employée par 25 pays de toutes les régions. Ainsi le Liban répartit les 128 sièges de son Assemblée nationale entre les 11 groupes religieux différents. L'Inde réserve actuellement 79 des 543 sièges du Lok Sabha aux 41 castes et tribus inscrites. L'île Maurice réserve 8 de ses 70 sièges aux « meilleurs perdants » représentant les quatre communautés ethniques reconnues par la constitution. La Slovénie, enfin, réserve un siège à la « communauté nationale » italienne et un à la communauté hongroise.

Aucune de ces méthodes ne fait l'unanimité. Les quotas en faveur des minorités sur les listes des partis principaux risquent, par exemple, d'empêcher les communautés concernées de se faire représenter par leurs propres organisations autonomes, ce qu'elles préfèrent parfois. En revanche, des mesures visant à soutenir des organisations autonomes renforcent parfois le séparatisme identitaire, voire sapent l'unité nationale. La Nouvelle-Zélande, confrontée à ce dilemme, a donné à ses électeurs maoris le choix entre l'inscription sur une liste électorale nationale ou sur une liste maorie séparée, autorisant ceux qui optent pour la deuxième solution à fixer le nombre de sièges réservés au parlement. Reste que protéger les droits des minorités sans susciter un ressentiment chez la majorité est partout un exercice difficile. Il faut donc choisir des solutions en fonction des circonstances propres à chaque pays. N'oublions pas non plus qu'il arrive que des communautés marginalisées dans leur représentation parlementaire constituent une majorité de la population.

Dans les pays sortant d'un conflit, il faut parfois trouver des solutions électorales particulières, ainsi que dans ceux qui essaient de rétablir la démocratie après une intervention de l'armée due à des heurts entre communautés. De telles solutions peuvent être provisoires et donner lieu à des désaccords sur la définition de la démocratie, comme le montre la réponse des îles Fidji :

*Pour ce qui est de la représentation, le système électoral par communautés pour le renouvellement des sièges à la Chambre des représentants a été spécialement conçu en fonction de la diversité ethnique des îles Fidji. Cet Etat a connu tant de luttes pour maintenir la démocratie qu'il considère actuellement ce système comme le plus adapté puisqu'il garantit la représentation des grands groupes ethniques et maintient l'équilibre en permettant à tous les citoyens inscrits dans une circonscription donnée d'élire des députés pour pourvoir des sièges ouverts. Les avis restent partagés aux Fidji pour ce qui est d'un système électoral susceptible de garantir une majorité indigène fidjienne à la Chambre des représentants ou d'une réforme conduisant à élire tous les députés de la Chambre à des sièges ouverts.*

Pour plus d'informations sur la représentation des communautés minoritaires et marginales :

Foundation on Inter-Ethnic Relations (septembre 1999). *Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique & note explicative*. Consulté le 02.08.2005, à <http://www.osce.org/item/2929.html?lc=FR>

### **Des procédures parlementaires équitables et sans exclusive**

Comme nous l'avons déjà indiqué, il ne suffit pas de soigner la composition d'un parlement pour qu'il soit parfaitement représentatif des citoyens. Encore faut-il que ses procédures et son mode de fonctionnement ne laissent personne sur le bord du chemin et permettent à chaque député de remplir parfaitement sa mission. Ne pas exclure, c'est là un principe aux implications multiples que nous nous proposons d'étudier une à une. Des conditions doivent être réunies dont la première est la présence d'un président d'assemblée impartial, soucieux d'assurer l'équité entre

les différents groupes et partis. Certains parlements s'efforcent de faire en sorte que le président de leur assemblée soit 'au-dessus des partis', quitte à faire abstraction de ses loyautés antérieures. Kiribati exige même que les candidats au poste de président d'assemblée n'aient pas de passé parlementaire afin d'éviter toutes les pressions et les tentations de favoritisme dans l'exercice de leurs fonctions. La plupart des parlements, toujours dans le même souci, élisent des députés dont l'impartialité est au-dessus de tout soupçon, notamment aux postes de président de commission ou de vice-président de l'assemblée. L'ancien président de la Lok Sabha indienne, Shivraj V. Patil, incarne on ne peut mieux ces qualités :

*Shri Shivraj V. Patil a connu le rare honneur d'être élu à l'unanimité président de la 10<sup>ème</sup> Lok Sabha. Son ouverture d'esprit, sa courtoisie et sa patience exemplaire jointes à un sens aigu de l'impartialité en ont fait un excellent président, conduisant au mieux les délibérations de la Chambre ...Tous – députés, journalistes, simples citoyens, organes législatifs de l'Etat ou organes parlementaires d'autres pays rendaient hommage à sa volonté de renforcer les institutions parlementaires. En sa qualité de président de la Lok Sabha, Patil était respecté aussi bien par le parti au pouvoir que dans les rangs de l'opposition. Nombreux ont été les épisodes tendus et houleux à la Chambre, mais, grâce à son infinie patience et à sa tolérance, il est toujours parvenu à ramener le calme et à détendre l'atmosphère.*

### **Un parlement ouvert à tous les partis**

L'essentiel du travail parlementaire s'effectue dans les commissions, qu'elles soient législatives ou de contrôle, ou les deux à la fois. Dans presque tous les parlements, la composition de ces commissions est définie au prorata des sièges détenus par les différents partis ou formations à la Chambre dans son ensemble. Un certain nombre de parlements réservent la présidence de commissions particulières à un membre de l'opposition ou d'un parti de la minorité. L'Assemblée nationale française accorde à l'opposition le droit de désigner le président ou le rapporteur de n'importe quelle commission d'enquête ou mission d'information. Dans le Seimas lituanien un représentant de l'opposition est élu président ou vice-président de la Commission du budget et des finances, de même que pour la Commission des comptes publics dans les parlements de type Westminster.

Dans beaucoup de parlements, ce souci d'inclure tous les partis ne vaut pas que pour les seules commissions, il s'étend aussi à la prise de décision en privilégiant le consensus. C'est ce que l'on observe surtout dans les commissions de procédure qui préparent le travail du parlement. Au Zimbabwe, par exemple, une commission pluripartis tient une réunion hebdomadaire avec le président et le vice-président du parlement afin d'organiser les travaux de l'Assemblée de façon non partisane. Cette recherche du consensus peut également s'étendre aux commissions indépendantes. Dans la Chambre des représentants chypriote «les débats en commission sont empreints d'un esprit de compromis et la plupart des lois sont adoptées à l'unanimité en plénière». Au Stortinget norvégien, une Commission élargie des Affaires étrangères donne au gouvernement la possibilité de débattre des questions les plus importantes touchant au commerce, à la sécurité nationale et aux autres points de politique étrangère avec toutes les formations politiques, avant toute décision finale. «Cette commission a favorisé... le consensus en matière de politique étrangère en Norvège depuis la Seconde Guerre mondiale». L'Assemblée nationale sénégalaise confie les projets de loi les plus importants à une commission ad hoc constituée des chefs de toutes les formations politiques, afin d'aboutir aux accords les plus larges.

En Australie, on trouve ce souci du consensus dans beaucoup de commissions :



*L'une des caractéristiques des commissions de la Chambre des représentants est qu'elles n'abordent pas les questions à elles soumises d'un point de vue politique. Leurs membres, de quelque bord politique qu'ils soient, évitent les confrontations et tentent de trouver des solutions communes. C'est la raison pour laquelle ils sont généralement plus productifs et parviennent à infléchir la politique du gouvernement sur des questions de la plus haute importance pour les citoyens australiens telles que l'éducation des garçons, la garde des enfants, le suicide chez les jeunes, etc..*

Lorsque le consensus s'avère impossible dans les travaux en commission, beaucoup de parlements permettent la prise en compte de rapports des minorités et d'autres imposent des super-majorités sur des questions spécifiques, notamment le Congrès des Etats-Unis pour éviter des manoeuvres d'obstruction.

### ***Des droits spécifiques pour les partis et groupes d'opposition ou minoritaires***

Les parties d'opposition ou de minorités ont un rôle essentiel à jouer en exigeant du gouvernement qu'il rende compte et en proposant des options politiques alternatives au débat public. Dans les systèmes parlementaires où le gouvernement a l'initiative des débats et des projets de loi grâce à sa majorité, il est important que l'opposition ait le droit garanti d'inscrire à l'ordre du jour du parlement des points concernant les projets de loi et les débats, ainsi qu'un temps de parole. Pour la même raison, les partis de la minorité dans les législatures de pays à système présidentiel doivent avoir des droits similaires. D'ailleurs, ces droits sont reconnus par tous les parlements ou presque.

Ainsi, dans la Camera dei Deputati italienne qui a un règlement très précis concernant le temps de parole, les groupes de l'opposition peuvent inscrire un nombre minimum de questions à l'ordre du jour, avec une proportion garantie du temps de parole affecté à chaque question. En cas de projets de loi proposés par le gouvernement, le temps de parole attribué aux formations de l'opposition est supérieur à celui des partis de la majorité. Le Seimas lituanien accorde aux formations de l'opposition un temps garanti leur permettant de proposer des projets de loi et des « ordres du jour » parlementaires et donne la priorité au chef de l'opposition lors des séances de questions aux ministres et des débats sur le Programme du gouvernement et sur son rapport annuel. La Chambre des Communes britannique affecte 20 jours, lors de chaque session, aux débats sur les questions proposées par l'opposition, dont 17 jours à la disposition du chef de la plus importante formation de l'opposition. Et on peut multiplier les exemples.

Pour plus d'informations, voir :

Union interparlementaire (mai 1999). *Statut-type de l'opposition au parlement*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.ipu.org/splz-f/gabon.htm>>

### ***Pour les députés « sans portefeuille »***

Toujours dans le même souci de ne pas exclure, il faut veiller à donner aux parlementaires qui n'appartiennent pas à la direction d'une formation politique la possibilité garantie de participer à toutes les activités du parlement. Beaucoup de parlements leur réservent un temps de parole pour leur permettre de présenter leurs propres projets de loi (parfois appelés « private members' bills »), de faire des propositions en commission ou en Chambre, de leur propre initiative, ou de lancer des débats.

De telles garanties peuvent, cependant, créer des problèmes. Ainsi la Knesset israélienne fait état dans sa réponse d'une prolifération de « private members' bills » (projets de loi proposés par des

députés sans portefeuille), ce qui complique singulièrement l'organisation de son travail. Le Riksdag suédois exprime les mêmes réserves sur le droit d'initiative de députés sans étiquette :

*L'exercice plein et entier de ces droits peut nuire à la bonne marche du travail parlementaire. En Suède, l'utilisation de ce droit d'initiative par des députés sans étiquette n'est pas sans poser quelques problèmes dans les commissions. Ces dernières sont saturées de questions soulevées par de telles initiatives. Contrairement à ce droit d'initiative, l'utilisation des autres droits est essentiellement contrôlée par les partis et non par les députés eux-mêmes, ce qui réduit le risque d'utilisation excessive*

L'efficacité de l'organisation du travail est une préoccupation pour tous les parlements et nous y reviendrons au chapitre 6. Nous nous contenterons, ici, d'évoquer deux solutions apportées par d'autres parlements au problème signalé par la Suède. La première est la solution choisie par la Camera dei Deputati italienne qui recherche un accord en bonne et due forme avant le temps imparti à toutes les interventions, « y compris les interventions personnelles de députés qui ne parlent pas au nom d'un groupe parlementaire ». L'autre solution consiste tout simplement à rallonger le temps imparti. Par exemple, le Lok Sabha indien s'est doté d'un mécanisme appelé « heure zéro » qui commence à l'issue de la séance des questions et avant le début des débats sur les points inscrits à l'ordre du jour. D'aucuns le décrivent comme suit :

*Ce mécanisme de l'Heure Zéro remonte au début des années soixante, époque à laquelle les députés ont commencé à soulever des questions urgentes et de la plus haute importance pour la conduite des affaires publiques, parfois avec l'autorisation du président du parlement, parfois sans. Les députés sont libres de soulever n'importe quelle question – internationale, nationale ou locale – qui les concerne. Ce mécanisme apparaît pour certains comme « un gaspillage de fonds publics », « une heure de démence », « l'aube glorieuse d'une époque néfaste » et « une chose indésirable ». Reste qu'il donne lieu à des séances animées et importantes. Parfois on le considère comme la principale entrave empêchant les présidents de séance de traiter des questions régulièrement inscrites à l'ordre du jour, parfois comme un système original, digne de figurer dans le vocabulaire et la pratique parlementaires.*

Une solution plus radicale pour accroître le temps attribué aux députés ordinaires consiste à mettre en place une chambre parallèle. La Chambre des représentants australienne qui a été la première à se doter d'une telle institution, appelée *Main Committee (Commission principale)*, la tient pour la plus grande réforme de ces dernières années. « Cet organe ne peut prendre l'initiative d'une question parlementaire ni de décision finale sur une telle question, mais il peut se charger de n'importe quelle activité entre ces deux moments. Grâce à lui, le temps consacré aux questions soumises par le gouvernement et par des députés individuels a été considérablement augmenté. Il a également permis d'organiser des débats continus sur les rapports des commissions parlementaires tout en donnant aux députés la possibilité de mieux débattre ». On trouve une chambre parallèle similaire, appelée *Westminster Hall* dans la Chambre des Communes britannique.

### ***Egalité entre les hommes et les femmes***

Il ne suffit pas, pour que les femmes jouent pleinement leur rôle dans le travail parlementaire, de leur donner plus de chances de briguer un mandat électif. Encore faut-il que les parlements s'organisent de manière à faciliter la contribution des femmes et non à les désavantager, de sorte qu'elles remplissent leur rôle dans toutes les activités à égalité avec les hommes. Voici, d'ailleurs,

leur point de vue tel que résumé dans l'enquête de l'UIP sur les femmes parlementaires : « la première préoccupation des femmes en politique est de concilier leur vie de famille avec leurs engagements...Les crèches ou les garderies de jour, telles que celles proposées par les parlements des pays nordiques aux députées mères d'enfants en bas âge, sont encore un rêve lointain pour la plupart des femmes parlementaires des autres pays.

Et on peut en dire autant de l'horaire des séances, qui doit être aménagé pour que les femmes parlementaires puissent mener de front leurs devoirs politiques et leur vie de famille. Voici ce que dit une parlementaire du combat qu'elle doit livrer dans un immeuble exclusivement conçu pour des hommes :

*J'avais pris l'habitude de me servir des toilettes pour hommes, jouxtant la salle des comités. Les autres femmes parlementaires m'ayant imitée, ces toilettes sont devenues, de fait, unisexes. Après mon départ, une crèche a enfin été mise en place et, à l'occasion d'une remise en état du bâtiment, on peut dire que les femmes et les hommes disposent désormais d'installations satisfaisantes aussi bien pour les parlementaires eux-mêmes que pour leurs familles. Par exemple, il y avait autrefois une salle réservée « aux conjointes des députés », mais rien n'était prévu pour les conjoints des députées.*

Et il ne faut pas oublier l'horaire des débats. Beaucoup de parlements occidentaux tiennent des séances en fin d'après midi et qui ne se terminent que tard dans la nuit. C'est la raison pour laquelle la Chambre des Communes britannique, entre autres, essaye depuis peu de nouveaux horaires, de manière à éviter les réunions nocturnes, même si l'accueil mitigé réservé à cette réforme par les députés montre qu'il n'est pas facile d'opérer un tel changement. Les Commissions de programme du Parlement sud-africain, pour leur part, ont décidé d'un commun accord que les séances de la chambre ne se prolongeront pas au-delà de 18 heures 'pour permettre aux députés de concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales' – une préoccupation qui vaut autant pour les hommes que pour les femmes.

Etant donné que l'essentiel du travail du parlement est effectué en commission, beaucoup de ces institutions s'efforcent de donner aux femmes toutes les chances de participer aux travaux des organes et même d'en assumer la présidence. Un objectif qui peut être atteint par une modification des procédures, comme au Cameroun. « Le règlement de l'Assemblée nationale du Cameroun stipule que chaque député doit être membre d'une commission au moins et de deux au plus. Suite à des consultations judicieuses, il y a donc au moins une femme dans chaque commission. Deux commissions générales sur six sont présidées par des femmes ».

Quelques parlements, dans le cadre d'une initiative plus ambitieuse, se sont dotés d'une commission d'égalité entre hommes et femmes, ou ont confié le soin de rendre les procédures parlementaires plus équitables pour les femmes à une commission existante. Ainsi le parlement suédois a récemment mis en place « un groupe de travail sur l'égalité entre hommes et femmes dans le Riksdag ». Son rapport de novembre 2004 se termine par quinze propositions visant à assurer l'égalité entre hommes et femmes au Riksdag. En voici les plus importantes :

- Nous proposons qu'un programme d'égalité soit défini pour la durée de chaque mandat, dans le but de promouvoir l'égalité au Riksdag.
- Le Conseil du Riksdag approuve le programme pour la durée de chaque mandat. La mise en œuvre de ce programme est confiée à un fonctionnaire

- Nous proposons que des séminaires réguliers soient organisés pour permettre aux bureaux des commissions de débattre des méthodes de travail, du rôle du président, de l'esprit qui doit présider aux réunions, etc.
- La page d'accueil du Riksdag doit être conçue en fonction d'informations statistiques par sexe.
- Les membres qui estiment être victimes d'un traitement injuste doivent pouvoir bénéficier d'un soutien professionnel.
- Les nouveaux députés, en arrivant au Riksdag, doivent bénéficier d'une formation informelle au travail de cette institution.
- Les enquêtes effectuées au sein du Riksdag doivent indiquer les conséquences éventuelles qu'elles peuvent avoir sur l'égalité.
- Le programme de travail des commissions doit permettre aux députés de concilier leurs responsabilités au Riksdag et leurs obligations de parents.

Des initiatives de ce type sont, en général, le résultat de pressions exercées par les femmes parlementaires. Dans plusieurs parlements, ces dernières ont institué des groupes de députés inter-partis dans le but de promouvoir de tels changements mais aussi pour évaluer le programme de travail parlementaire du point de vue de l'égalité entre hommes et femmes.

Pour plus d'informations sur la prise en compte de l'égalité entre hommes et femmes dans le travail des parlements, voir:

Inter-Parliamentary Union (janvier 2004). *Enhancing the role of women in electoral processes in post-conflict countries. Post-election support*. Consulté le 02.08.2005, à

<<http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP3-IPU.PDF>> (site en anglais)

The Commonwealth (mars 2001). *Gender-Sensitizing Commonwealth Parliaments*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/gendersensitizingcwparliaments.pdf>> (site en anglais)

### ***Egalité pour les députés issus de communautés minoritaires et marginales***

Beaucoup de parlements règlent le problème des représentants de communautés minoritaires et marginales dans le cadre des procédures applicables aux partis de l'opposition et aux minorités, comme nous l'avons déjà vu. Toutefois, lorsque la minorité est numériquement très faible, elle peut se trouver dans l'impossibilité de bénéficier de certains droits parlementaires, notamment de postes dans des commissions législatives ou autres. Dans ce cas, on peut suspendre l'application de règles telles qu'un seuil minimum de députés élus. On peut également accorder certains droits spéciaux aux minorités : droit de proposer des projets de loi ou d'opposer un veto à certains types de projets de loi. En Belgique, par exemple, le parlement se divise en groupes francophone et néerlandophone lorsqu'il s'agit d'examiner certaines questions. Dès lors, il faut une majorité dans chaque groupe ainsi qu'une majorité globale des deux tiers pour qu'une mesure soit adoptée.

D'ordinaire, les minorités et groupes de peuples premiers se caractérisent par le fait qu'ils parlent une langue différente de celle de la majorité. Aussi les parlements doivent-ils se soucier, pour éviter les exclusions, de leur langue ou langues de travail. Cette règle est encore plus importante lorsque la langue des délibérations parlementaires n'est pas celle de la majorité de la population. Là, les frais de traduction et d'interprétation peuvent devenir une contrainte. Ainsi dans la Lok Sabha indienne, les langues de travail sont l'hindi et l'anglais. Cependant, depuis la Quatrième Lok Sabha, les députés peuvent aussi s'adresser à la Chambre dans n'importe laquelle des langues reconnues par la constitution. Pour l'instant, l'interprétation simultanée est possible en huit langues en plus des deux susmentionnées (l'assamais, le bengali, le kannada, le malayalam, le

marathi, l'oriya, le tamil et le telegu) alors que la Chambre haute, le Rajya Sabha, assure également l'interprétation en gujurati, ourdou et en punjabi.

Pour plus d'informations sur l'usage des langues minoritaires et vernaculaires dans le travail des parlements voir:

Marten, H.F (avr-03). *Why are Parliaments as Institutions so Often Neglected in Minority Language Research: Contemplations on Scottish Parliament and the Sameting in Norway*. Consulté le 19.07.2005, à <[http://www.aber.ac.uk/~merwww/general/papers/mercSym\\_03-04-08/Paper%20Aberystwyth%20Heiko%20F.%20Marten%20Version%20finale.doc](http://www.aber.ac.uk/~merwww/general/papers/mercSym_03-04-08/Paper%20Aberystwyth%20Heiko%20F.%20Marten%20Version%20finale.doc)> (site en anglais)

Matiki, A (avr-02). *Language Planning and Linguistic Exclusion in the Legislative Process in Malawi*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.linguapax.org/congres/taller/taller1/Matiki.html>> (site en anglais)

The House: New Zealand's House of Representatives 1854-2004 (mai-05). *Parliament in Te Reo*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.nzhistory.net.nz/Gallery/parlt-hist/tereo.html>> (site en anglais)

### **Faciliter le travail de tous les députés**

Outre les diverses formes d'inégalité que nous avons déjà évoquées, certains députés sont systématiquement désavantagés, parfois de façon moins visible, par un manque de ressources ou de capacités. La question des ressources et des moyens parlementaires sera examinée en détail au chapitre 6. Qu'il nous suffise, ici, de rappeler que les députés doivent pouvoir en bénéficier à égalité et que les services de documentation et d'analyse du parlement doivent servir tous les députés de façon impartiale.

Mais il ne suffit pas de disposer d'installations, encore faut-il être capable de les utiliser. Par exemple, la plupart des parlements sont désormais équipés d'une informatique en ligne pour permettre aux députés d'obtenir des informations de dernière minute sur l'état d'avancement des projets de loi et d'autres activités parlementaires. Or toutes les enquêtes sur l'utilisation des moyens de communication électronique montrent que les inégalités ne sont pas une simple question de matériel, mais aussi d'aptitude à profiter de toutes les possibilités offertes par cet outil. Vu que les parlementaires sont de plus en plus issus de milieux professionnels, on peut penser que de telles aptitudes sont acquises. En réalité, chacun a besoin d'une formation, ne serait-ce que pour remettre à jour ses connaissances.

Cette règle générale vaut tout particulièrement pour les députés fraîchement élus. Les procédures parlementaires peuvent leur apparaître complexes et ardues et il ne faut pas qu'ils soient abandonnés à leur sort, d'autant que leur emploi du temps est très chargé. Les députés récemment élus peuvent mettre beaucoup de temps à être opérationnels de manière à assumer pleinement leurs diverses responsabilités. C'est pourquoi la plupart des parlements proposent stages d'initiation et conseils aux nouveaux venus, même si ces formations sont d'une qualité et d'une utilité très variables. Certains de ces stages sont assurés par les partis, d'autres par le personnel administratif du parlement. Dans une enquête effectuée par l'UIP, les répondants ont suggéré d'inclure les éléments essentiels suivants dans les programmes de formation à l'attention des nouveaux députés :

- droits et devoirs des députés ;
- procédure parlementaire, règles des débats et votes en commission et à la Chambre ;
- description des services parlementaires proposés et comment en profiter ;
- organisation du travail du député et utilisation des matériels électroniques et autres ;
- diffusion et relations avec les médias ;

- organisation des permanences et relations avec les électeurs.

Pour prendre un exemple précis, le parlement néo-zélandais publie une série de guides à l'usage de tous ses députés, en ligne, leur donnant des conseils sur divers aspects de leur travail. Son guide, intitulé *Effective Select Committee Membership* (Comment être efficace au sein d'une commission d'enquête), par exemple, explique tous les aspects du travail d'une commission : règlement permanent, procédure par type d'activité, services administratifs disponibles, conseils aux présidents, etc. Le but est d'initier les députés afin « que les connaissances acquises grâce à ce guide leurs permettent d'atteindre plus facilement leurs objectifs dans les commissions d'enquête ». Ils se donnent ainsi les moyens de représenter efficacement leurs électeurs. En voici quelques extraits :

**Bien définir votre but.** *Pour travailler efficacement au sein d'une commission d'enquête, vous devez définir à l'avance ce que vous attendez d'une réunion particulière et l'objectif que vous voulez atteindre. Les points à l'ordre du jour défilent parfois très rapidement et, sans un bon plan, vous pouvez rater l'occasion de soulever une question ou de suggérer une modification à un rapport. Le présent guide vous permettra de définir des objectifs réalisables et d'exécuter un plan conformément aux limites fixées par le règlement permanent... ..*

**Comment être un législateur efficace.** *Vous n'avez pas besoin d'être titulaire d'une maîtrise en droit pour être un bon législateur. Tout ce qu'il vous faut ce sont vos propres idées, la volonté de suivre une procédure jusqu'au bout, l'art de convaincre vos collègues au sein de la commission que les propositions que vous défendez méritent d'être mises en oeuvre. Les conseillers de la commission vous donneront un avis sur la faisabilité des propositions, la rédaction des projets de loi étant assurée par des spécialistes. Faites preuve d'esprit critique lorsque vous examinez un texte de loi. N'hésitez pas à poser des questions si vous ne comprenez pas le texte de loi qui vous est soumis. Si vous ne le comprenez pas vous-même, il est fort probable que vos électeurs ne le comprendront pas non plus.*

### **Protéger les droits des parlementaires dans l'exercice de leur fonction**

L'une des conditions fondamentales pour qu'un parlement soit représentatif et que les députés servent efficacement leurs électeurs, est que les élus puissent parler librement, sans crainte ni faveur. Les exemples ne manquent pas, dans l'histoire, de parlementaires soumis à toutes sortes de pressions et d'intimidations de la part de l'exécutif, surtout lorsqu'ils se dressent contre les abus d'un gouvernement. Ils sont également soumis à des pressions abusives de la part d'autres forces puissantes de la société. C'est la raison pour laquelle le droit des parlementaires à parler librement fait l'objet d'une protection spéciale dans le cadre des règles dites de « privilège ».

*« L'immunité parlementaire s'applique à toutes les déclarations orales ou écrites et à tous les actes effectués par un membre d'Assemblée parlementaire dans l'exercice normal de ses fonctions officielles... cette protection, absolue, est accordée à vie, même lorsque le député perd son siège. Tous les pays, sans exception, ont adopté le principe d'immunité répondant à cette définition ». (UIP, Comité des droits de l'homme des parlementaires 1993).*

Le but de ce privilège n'est pas seulement de protéger les parlementaires, mais aussi de leur permettre de bien représenter leurs électeurs et de protéger leurs intérêts. C'est ce que dit, on ne peut mieux, cette résolution prise par le Conseil de l'UIP à Mexico en 1976 : « La protection des droits des parlementaires est une condition nécessaire et préalable sans laquelle ils ne peuvent

défendre les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans leur pays. En outre, la représentativité d'un parlement dépend étroitement du respect des droits des membres de ce parlement ».

Beaucoup de parlements, ayant souffert sous des régimes d'oppression, accordent également à leurs membres l'immunité contre les arrestations et les poursuites pour délits mineurs, puisque de telles poursuites ont souvent été le prétexte sous lequel des gouvernements ont cherché à réduire au silence des parlementaires critiques de leur action ou qui osaient se dresser contre eux. Cette immunité-là, dite aussi « inviolabilité », n'est accordée que pour la durée du mandat du député. Dans certains cas graves, elle peut être levée, mais seulement sur vote du parlement lui-même. Les pays qui appliquent une telle disposition doivent s'efforcer de protéger la liberté des députés contre les abus de l'exécutif mais sans donner l'impression à l'opinion publique que les parlementaires constituent une élite spéciale bénéficiant de privilèges indus. L'équilibre n'est pas facile à trouver dans des circonstances qui évoluent et beaucoup de parlements sont en train de modifier leur législation sur cette question.

En cas de violation présumée de leurs droits qui ne peut être résolue par les procédures en vigueur dans le pays, les députés peuvent se tourner vers le Comité des droits de l'homme des parlementaires, créé sous les auspices de l'UIP en 1977. Ce comité, constitué de parlementaires expérimentés du monde entier, suit une procédure quasi judiciaire visant à régler les contentieux par accord mutuel, et de façon confidentielle, avec les gouvernements ou les parlements concernés. Ce n'est qu'à défaut de solution à l'amiable que la question est rendue publique par le biais du Conseil de l'UIP. Ce comité est désormais reconnu comme le principal organe international pour ce qui est de la protection des droits des parlementaires.

Pour plus d'informations voir:

Union interparlementaire (janvier 2005). *Droits de l'homme et droit humanitaire*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.ipu.org/iss-f/hr-law.htm>>

L'autre voie de recours ouverte aux parlementaires soumis à des pressions est le soutien de leurs homologues à l'étranger. Ainsi, le Bundestag allemand a lancé une campagne intitulée « Les parlementaires protègent les parlementaires » dont les objectifs et le mode de fonctionnement peuvent être résumés comme suit :

*Nul ne peut être inquiété pour avoir défendu la mise en œuvre et le respect des droits de l'homme en Allemagne. Dans beaucoup d'autres pays, toutefois, les défenseurs des droits de l'homme peuvent se retrouver eux-mêmes victimes d'abus ... Les hommes politiques font aussi partie des défenseurs des droits de l'homme exposés à des risques. L'exercice de leur droit à la libre expression est le seul délit qui leur est reproché. Par leurs critiques, ils deviennent une épine dans le pied des autorités des pays où la situation des droits de l'homme laisse à désirer et leur action les désigne aux groupes paramilitaires.*

*En tant que membre du Bundestag, vous disposez d'un réseau de contacts internationaux que vous pouvez utiliser en faveur de vos homologues parlementaires en péril ... le secrétariat du Comité des droits de l'homme et de l'aide humanitaire vous informera sur les opposants menacés dans un pays où vous avez des contacts ou que vous avez l'intention de visiter, et vous conseillera sur la meilleure façon de leur venir en aide. Vous pouvez aussi utiliser des informations fournies par le secrétariat du Comité afin de les soutenir à partir de l'Allemagne. Ces informations sont des données fiables permettant de poser des questions aux hommes politiques et responsables des pays dans lesquels les droits de l'homme sont violés et d'avoir des entretiens utiles avec eux.*

### ***Droits individuels des parlementaires et discipline de parti***

L'une des questions les plus difficiles et les plus controversées est celle du juste équilibre entre les nécessités de la discipline de parti, d'une part, et le droit de chaque parlementaire de s'exprimer librement. D'un côté, il est normal qu'un parti dont le programme et le soutien ont permis l'élection d'un député s'attende à ce que ce député soutienne à son tour le programme du parti au parlement. D'ailleurs, il s'agit là d'une obligation non seulement vis-à-vis des partis mais aussi des électeurs, car ceux-ci doivent pouvoir établir une relation prévisible entre l'exercice du vote et l'action qui sera menée par leurs représentants élus au parlement. D'un autre côté, cependant, les députés ont l'obligation individuelle de défendre les intérêts de leurs électeurs, de s'opposer aux politiques qu'ils estiment dévoyées ou nocives, même lorsqu'elles sont soutenues par leur propre parti.

Pour les parlementaires, ce compromis entre la loyauté vis-à-vis du parti et leur conscience individuelle peut être des plus difficiles à trouver. Les partis parlementaires, quant à eux, ont à leur disposition plusieurs sanctions pour ramener les députés dissidents à la discipline, la peine ultime étant l'expulsion du parti, au risque pour le député de se trouver privé de soutien lors des prochaines législatives. Mais il y a un point au-delà duquel de telles mesures empiètent sur les droits individuels du député et c'est ce qu'a clairement montré le Conseil de l'UIP dans les cas tests soumis à son Comité des droits de l'homme des parlementaires. Tout d'abord, l'expulsion doit être conforme au règlement intérieur du parti garantissant un procès équitable, notamment le droit du député à se défendre. Ensuite, l'expulsion ne doit pas entraîner automatiquement la perte du siège du député ni une réduction de son mandat car cela serait attentatoire à son droit à la libre expression. L'UIP l'a dit et répété : l'exclusion d'un député du parlement nécessite une décision du parlement dans son ensemble et ne peut être prononcée que suite à une condamnation au pénal et non suite à l'exclusion du parti.

La question devient plus épineuse lorsque le député quitte son parti de façon volontaire ou change de parti à mi-mandat (ce qu'on appelle le 'nomadisme' politique). Des décisions de ce type peuvent s'avérer fructueuses en termes de carrière, par exemple, en vue d'obtenir un poste ministériel mais elles entraînent une forte instabilité dans les parlements et vont manifestement à l'encontre de la volonté des électeurs. C'est la raison pour laquelle beaucoup de parlements ont mis en place des dispositions anti-défection exigeant la restitution de leur siège par les députés en cause. La disposition la plus draconienne est celle adoptée par le Parlement indien en 1985 pour 'lutter contre le fléau des défections politiques ...qui risque d'ébranler les fondations mêmes de notre démocratie et les principes qui la soutiennent.' Cet amendement constitutionnel prévoit l'exclusion de tout membre de parti politique, non seulement en cas de sortie, par le député concerné, de son parti, mais même en cas de vote contraire aux indications du parti sans autorisation préalable de celui-ci. Comme on pouvait s'y attendre, cette règle n'a pas fini de susciter les controverses.

A cet égard, il serait utile de rappeler les directives de Latimer House pour le Commonwealth, adoptées sous les auspices de l'Association parlementaire du Commonwealth en juin 1998 :

*'La sécurité des députés tout au long de leur mandat revêt la plus haute importance pour l'indépendance parlementaire, en conséquence :*

*a) l'exclusion de députés d'un parlement comme sanction pour avoir quitté leur parti doit être considérée comme éventuellement attentatoire à l'indépendance des députés concernés, mais des mesures anti-défection peuvent s'avérer nécessaires dans certains territoires pour lutter contre la corruption ;*



*b) les lois autorisant la révocation de députés au cours de leur mandat doivent être considérées avec prudence car elles peuvent compromettre l'indépendance des députés ;*

*c) lorsqu'un député quitte son parti de son propre chef, cela ne doit pas entraîner la perte de son siège.*

Pour plus d'informations sur les droits des parlementaires vis-à-vis de leur parti, voir:

Union interparlementaire (janvier 2005). *Droits de l'homme et droit humanitaire*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.ipu.org/iss-f/hr-law.htm>>

### **3. Un parlement ouvert et transparent**

Un parlement ouvert, c'est d'abord, comme le mot l'indique, un parlement dont les délibérations sont physiquement ouvertes au public. Ce n'est pas aussi simple qu'il y paraît à notre époque où la sécurité des personnages publics est devenue une préoccupation constante. Pourtant beaucoup de parlements ont réussi à trouver le juste milieu entre ouverture et sécurité, faisant en sorte que cette institution apparaisse comme le bien du peuple dans son ensemble et non celui des seuls députés. La constitution de plusieurs pays, comme celle d'Afrique du Sud par exemple, stipule que les citoyens doivent, autant que possible, pouvoir accéder librement au parlement.

En pratique, bien entendu, la plupart des citoyens ne sont pas en mesure de visiter leur parlement quand bon leur semble. Aussi faut-il entendre par délibérations publiques, la possibilité pour les journalistes de la presse écrite et des autres médias d'être les 'yeux' et les 'oreilles' des citoyens dans leur ensemble. Nous examinerons dans la première partie du présent chapitre la façon dont les parlements peuvent faciliter la tâche des médias, leur permettre d'informer sur les délibérations dans les meilleures conditions. Nous évoquerons également des questions comme l'accès, la liberté de l'information, la liberté d'expression et la réglementation des médias, qui ont une grande importance pour l'information des citoyens.

Il faut savoir, cependant, que la responsabilité d'informer le peuple n'incombe pas aux seuls médias indépendants, mais aussi aux parlements eux-mêmes. Cela fait quelques années déjà que les parlements du monde entier s'efforcent d'informer autant qu'ils peuvent sur leurs activités et d'attirer de nouveau l'attention des citoyens. Une tâche dans laquelle ils sont grandement aidés par les nouveaux moyens de communication comme l'Internet, d'autant que cet outil facilite l'interaction entre les représentants et les citoyens, contrairement aux moyens de communication à sens unique. A cet égard, la subdivision du Guide en chapitres séparés, traitant de la transparence et de la disponibilité des parlements respectivement, peut sembler quelque peu artificielle. Cependant, cette distinction nous a paru pratique dans la mesure où elle permet un examen approfondi. Les citoyens ne peuvent espérer influencer sur les parlements que s'ils sont, d'abord, pleinement informés sur leurs activités et ce n'est qu'à cette condition qu'ils peuvent réellement demander des comptes à leurs représentants (voir chapitre 5). La deuxième partie de ce chapitre sera donc consacrée à l'action des parlements en matière d'information, d'écoute et d'interaction avec les citoyens, et aux divers moyens mis en œuvre à cette fin.

#### **Permettre aux journalistes et aux médias d'informer dans les meilleures conditions sur le travail parlementaire**

Les parlements ont besoin des journalistes de presse et des médias pour informer les citoyens sur leur travail. Pourtant, la plus grande méfiance règne entre les uns et les autres. Les journalistes n'admettent pas toujours les restrictions d'accès à certaines délibérations et encore moins les lois réprimant les outrages et les diffamations qui limitent parfois indûment ce qu'ils peuvent porter à la connaissance du public. Les parlementaires, quant à eux, tiennent les médias responsables, du moins en partie, de la disgrâce dont ils souffrent collectivement, estimant que leur travail est décrit de façon biaisée. 'Les médias privilégient les séances houleuses, des sujets comme les frais de voyage et de séjour, sans les replacer dans le contexte d'un parlement qui reste constructif et rigoureux', disent et répètent les parlementaires irlandais. Les images de travées désertes donnent l'impression que les députés font 'l'école buissonnière', alors qu'ils sont vraisemblablement en train de s'acquitter d'autres tâches parlementaires, en commission ou dans leur circonscription.

Les frictions entre parlementaires et médias sont inévitables, dans la mesure où il s'agit de deux professions, de deux cultures même, aux finalités bien différentes. Pourtant, chacune a besoin de l'autre et toutes deux ont intérêt à collaborer pour donner au parlement la meilleure image possible. Quant aux citoyens, ils doivent rechercher le maximum d'ouverture et de transparence pour être informés comme il se doit sur les activités de leurs représentants élus.

### **Accès aux travaux parlementaires**

L'essentiel du travail parlementaire s'accomplissant désormais en commission, beaucoup de parlements sont en train d'ouvrir ces organes au public et aux médias. D'aucuns craignent que les délibérations, devenant publiques, se transforment en foires d'empoigne partisans, ou que les témoins soient moins spontanés dans leurs dépositions. Reste que les médias ne pourront donner une image plus fidèle du travail des députés tant que les commissions ne se seront pas ouvertes comme il convient. En outre, les 'fuites' plus ou moins bien intentionnées n'auraient plus de raison d'être. Naturellement, les limitations pour raison de sécurité personnelle ou nationale resteraient en vigueur.

La transparence a donc fait du chemin. Ainsi le Parlement néerlandais ouvre depuis peu les séances de procédure de certaines commissions au public, de sorte que les observateurs puissent se rendre compte de la manière dont ces organes fixent leur ordre du jour et organisent leurs auditions publiques. La Chambre des représentants de la République de Chypre permet désormais aux médias d'assister aux réunions des commissions, « à quelques rares exceptions près ». L'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire, qui se contentait de publier des comptes rendus succincts des réunions de commissions, autorise depuis 2001 la presse à assister à toutes les délibérations des commissions et à en informer le public. En Afrique du Sud, les citoyens et les médias peuvent assister aux réunions des commissions et le huis clos ne peut être décidé qu'après débat et sur approbation du Président. La Chambre des représentants australienne affecte un conseiller médias aux commissions pour les aider à définir une stratégie communications et médias concernant leurs enquêtes publiques et pour faire connaître au mieux les activités des commissions.

D'ailleurs, ce dernier exemple soulève une question à laquelle un rapport récent de la Commission de communication sur la démocratie parlementaire au Royaume Uni, consacre une grande place. En effet, à l'époque où nous vivons les médias sont très sollicités et la concurrence pour les sujets d'information est intense. Les parlementaires ne peuvent donc plus se contenter d'ouvrir les portes de leurs institutions, mais doivent prendre les devants et indiquer aux journalistes les sujets dignes d'attention :

*Les sociétés de médias, étant beaucoup moins riches en effectifs qu'autrefois, ne peuvent plus se permettre d'affecter des journalistes à temps plein aux couloirs ou aux salles de réunions des commissions, dans l'espoir qu'ils tombent sur un sujet digne d'intérêt ..... Il est vrai que certaines commissions attirent l'attention de par la nature des sujets dont elles traitent parce qu'elles sont présidées par une personnalité médiatique ou simplement parce que les citoyens s'y intéressent d'eux-mêmes, mais cela ne suffit plus et il faut compléter par le travail de quelques spécialistes. Ces derniers choisissent désormais des articles particuliers, les présentent aux médias et expliquent les raisons pour lesquelles ces sujets méritent d'être publiés..... Les députés doivent admettre que ce type de communication n'est pas, par nécessité, favorable à tel ou tel parti.*

Beaucoup de parlements sont malheureusement incapables de s'offrir les services de responsables médias de ce type. Il leur suffirait, cependant, de former les députés eux-mêmes, notamment les présidents de commission, aux relations avec les médias pour les rendre aptes à prendre des initiatives utiles. Le concept de « présidents formés aux relations avec les médias », avancé par cette commission, pourrait être généralisé.

La même commission soulève aussi la question de l'accès du Parlement pour les médias, surtout les télévisions, une question qui ne concerne pas que le seul Parlement britannique. Il s'agit des règles de limitation qui finissent par restreindre la couverture médiatique et les sujets susceptibles d'être abordés, aboutissant ainsi à des reportages plutôt ternes lorsqu'on les compare aux autres titres d'info :

*Channel Five a ainsi déclaré à la Commission que « l'une des raisons pour lesquelles Five News, à l'instar d'autres programmes d'information, a réduit sa couverture du Parlement est la sévérité des restrictions imposées aux chaînes de télévisions, en particulier la couverture essentiellement statique dans les chambres et les interdictions de caméras dans l'enceinte du Parlement » .....Channel 4 a, quant à elle, déclaré, « si les parlementaires nous accordaient quelques moments de leur vie quotidienne, ils transmettraient un message important aux téléspectateurs – « ce bâtiment est le vôtre. Nous sommes vos représentants ». Pour l'instant, l'impression donnée est que le bâtiment appartient aux députés et aux Lords – non au peuple.*

Pour plus d'informations sur la Hansard Society Commission, voir:

Hansard Society (May 2005). Puttnam Commission. Consulté le 19.07.2005, à  
<[http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/puttnam\\_commission](http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/puttnam_commission)> (site en anglais)

### **Liberté de l'information**

Les lois régissant l'accès des citoyens à l'information détenue par des institutions publiques constituent un élément important de la démocratie, d'autant qu'elles procèdent du «droit de rechercher l'information» inscrit dans la Convention internationale des droits civils et politiques. Désormais, cinquante pays ou plus, appartenant à toutes les régions du monde, se sont dotés de législations sur la liberté de l'information. Les citoyens, les ONG et les médias peuvent donc s'appuyer sur ces textes pour accroître la transparence des pouvoirs publics. Les parlements peuvent les invoquer pour demander des comptes aux gouvernements, mais ces mêmes lois peuvent aussi servir à demander des comptes aux parlementaires eux-mêmes.

Dans certains pays, l'information sur les parlements est régie par les lois portant exclusivement sur le parlement, dans d'autres elle est régie par les lois sur la liberté de l'information, applicables à toutes les institutions publiques. Le Sénat polonais appartient à cette dernière catégorie et il indique dans sa réponse au questionnaire les avantages d'une telle option pour la vie démocratique :

*Dans le souci de garantir **le droit à l'information que la constitution accorde aux citoyens**, le règlement du Sénat comporte des dispositions détaillées faisant obligation, par exemple, d'informer les citoyens du calendrier des séances du Sénat, du droit pour le public d'assister aux séances du Sénat et des commissions sénatoriales, du droit de chacun de consulter les documents, procès verbaux et comptes rendus des séances, ainsi que tout autre document et information touchant au travail du Sénat et de ses organes .....Il ne fait aucun doute que des dispositions de loi aussi détaillées régissant les questions de l'accès à l'information améliorent considérablement la transparence de cette institution et de ses*

*organes, contribuant ainsi à la démocratisation du pays et sollicitant les citoyens qui peuvent, s'ils le souhaitent, se faire une idée des délibérations sénatoriales grâce à la source d'information de leur choix. Cette possibilité revêt la plus haute importance pour le contrôle démocratique des représentants du peuple. Ainsi les électeurs peuvent examiner l'activité de leurs représentants en utilisant l'une des nombreuses sources d'information à leur disposition tout en se familiarisant avec les procédures parlementaires démocratiques.*

Le parlement roumain est régi par une loi générale sur la liberté d'accès aux informations d'intérêt public. « Conformément à cette loi, le Sénat et la Chambre des députés fournissent des informations d'intérêt public, de façon systématique mais aussi sur demande, par le biais de leurs services spécialisés ». Le parlement slovène est, lui aussi, régi par une loi générale sur l'Accès à l'information de caractère public, applicable à toutes les institutions. L'Equateur a promulgué une loi sur l'information, « garantissant la transparence de toutes les activités publiques, y compris celles du Parlement ». Toutes ces lois aboutissent à la création d'organes indépendants habilités à recevoir des plaintes en cas de refus d'information, notamment de la part du parlement lui-même. Pour prendre un autre exemple, voici la manière dont le parlement jamaïcain décrit l'objet de sa loi sur la liberté de l'information :

*Cette loi a pour objet de renforcer certains principes fondamentaux qui sous-tendent le système de démocratie constitutionnelle, à savoir – a) possibilité de demander des comptes au gouvernement ; b) transparence ; c) participation des citoyens aux décisions nationales, en donnant à chacun le droit général d'accès aux documents officiels détenus par les pouvoirs publics.*

Beaucoup d'organisations internationales ont publié des lois types sur la liberté de l'information, des textes très similaires par leur contenu. Voici un exemple des principes fondamentaux en matière de liberté de l'information tels qu'énoncés dans une publication de la campagne mondiale pour la liberté d'expression, article XIX :

- Principe de divulgation maximale, obligation de publier et promotion active d'un gouvernement ouvert.
- Les exceptions doivent être clairement définies, limitées et soumises à des tests stricts de « nocivité » et « d'intérêt public ».
- L'accès à l'information doit être facilité et les frais ou les délais ne doivent pas être dissuasifs.
- Les refus d'informations doivent être susceptibles d'appel auprès d'un organe indépendant aux décisions contraignantes.

Pour plus d'informations sur les lois relatives à la liberté de l'information et sur les lois types en la matière, voir:

Conseil de l'Europe (février 2003). L'accès aux documents publics: Recommandation Rec (2002) 2 du Comité des Ministres et exposé des motifs. Consulté le 19.07.2005, à [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Media/Rec%282002%29002\\_fr.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Media/Rec%282002%29002_fr.pdf)

### ***Liberté d'expression***

La contrepartie du droit à l'information est le droit de communiquer et de publier librement. Ce droit est un pilier du processus démocratique car il est fondé sur le dialogue et la persuasion entre citoyens informés et entre ceux-ci et leurs représentants. S'agissant du travail des médias au parlement, il est essentiel de veiller à ce que toute restriction reste aussi limitée que possible.

Aux termes des conventions relatives aux droits de l'homme et de la jurisprudence y afférente, toute restriction à la liberté d'expression doit obéir à trois règles : elle doit être a) « prescrite par la loi » ; b) « nécessaire dans une société démocratique », par exemple pour la protection de la sécurité nationale ou des droits et de la réputation d'autrui ; c) « proportionnée » auxdits objectifs nécessaires. La restriction la plus fréquente limitant ce qui peut être dit ou écrit sur les parlementaires a pour motif de protéger la réputation, ou d'empêcher la « diffamation ».

Dans la plupart des pays démocratiques, on estime désormais que les hommes politiques, de par leur rôle public, doivent se soumettre au contrôle de l'opinion publique, tolérer davantage les commentaires et les critiques que les personnes privées. Ce point de vue a également été adopté par la jurisprudence internationale sur la liberté d'expression. Cependant, dans certains pays des lois sur la diffamation peuvent encore servir à limiter indûment l'activité des médias auprès des hommes politiques. De telles lois sont particulièrement restrictives lorsqu'elles font partie du code pénal, avec des peines d'emprisonnement possibles pour les journalistes qui franchiraient la ligne. Dans d'autres pays, c'est le niveau des dommages et intérêts pouvant être accordés dans les affaires au civil qui empêche les enquêtes ou les critiques hardies. En outre, certains parlements se sont dotés de dispositions en matière d'outrage, aux contours si larges qu'elles limitent les critiques ou servent à réprimer les journalistes qui se font l'écho de fuites. D'autres moyens ont également été utilisés pour dissuader les activités et les critiques légitimes des journalistes, comme le retrait des cartes d'accréditation aux délibérations parlementaires.

Lorsque les parlementaires d'un pays refusent de recourir à de tels procédés pour limiter les critiques ou le flux de l'information aux citoyens, ils donnent une excellente preuve de la solidité de leur démocratie. Mais il leur incombe aussi de modifier les lois existantes, parfois héritées d'une période moins démocratique. A cet égard, nous avons jugé utile de citer les recommandations suivantes, extraites du rapport d'un groupe d'études de l'Association parlementaire du Commonwealth (CPA), sur le thème « le Parlement et les médias » datant de février 2003 :

*(6.2) Les parlements doivent abroger les lois, les règlements permanents et/ou renoncer publiquement aux pouvoirs traditionnels visant à réprimer les médias et d'autres corps pour outrage à la dignité du Parlement, simplement parce qu'ils ont critiqué l'institution ou ses membres.*

*(6.3) Des informations inexactes ne doivent pas être considérées comme un outrage au Parlement. Le délit d'outrage doit être limité aux cas graves d'ingérence empêchant le Parlement de s'acquitter de ses tâches.*

*(8.2) Les questions d'accès doivent être réglées par les médias eux-mêmes, les parlements conservant le droit d'interdire l'accès aux journalistes qui ne respecteraient pas le règlement permanent ou qui perturberaient les délibérations.*

*(9.2) Les lois pénales limitant la liberté de parole ... .. doivent être abrogées.*

A toutes ces recommandations, il conviendrait d'ajouter un principe extrait de l'article XIX de la publication sur la diffamation, conférant aux journalistes le droit de refuser de désigner leurs sources, un droit applicable bien entendu bien au-delà des cas de diffamation. : « il est désormais établi que la garantie de la liberté d'expression autorise les journalistes et autres professionnels qui diffusent de l'information dans l'intérêt public, à refuser de révéler l'identité d'une source confidentielle ».

Pour plus d'informations sur la liberté d'expression et les parlements, voir:

Union interparlementaire (mai 2005). *Séminaire sur la liberté d'expression, le parlement et la promotion de la tolérance à l'intention des présidents et membres des instances parlementaires des droits de l'homme : synthèse des travaux et recommandations présentées par le rapporteur du séminaire*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.ipu.org/splz-f/sfe/conclusions.pdf>>

### **Réglementation en matière de médias**

La dernière question concernant les relations entre les médias et le Parlement est la possibilité, pour ce dernier, de fixer un cadre réglementaire pour les activités des médias. En règle générale, ce cadre détermine les questions de *propriété et de contrôle* et les considérations de *contenu*. Certes, ce sujet est complexe et les technologies des médias ne cessent d'évoluer, mais les principes régissant ce que le public attend des médias dans une société démocratique sont relativement simples : une information exacte, une diversité de points de vue et d'opinions et le respect de la dignité de tous les citoyens, dans l'égalité. Bien entendu, ces principes valent aussi pour l'information émanant du parlement lui-même, des partis politiques ou des parlementaires.

La question de la *propriété et du contrôle* a une grande importance pour la diversité et le pluralisme des points de vue, surtout à la télévision. En effet, ce média est celui auquel les citoyens ont le plus recours dans le monde pour s'informer et pour débattre de la chose publique, sauf en Afrique où la radio est plus prépondérante (voir tableau 3.1).

**Tableau 3.1: Première source principale d'information pour les nouvelles nationales et internationales, par région**

	Télévision	Presse écrite	Radio	Divers
Moyen-Orient	78	8	7	7
Europe orientale	76	11	9	4
Asie	73	15	8	4
Amérique latine	71	12	14	3
Europe occidentale	63	22	10	5
Amérique du Nord	59	21	9	11
Afrique	30	7	58	5

Source: Pew Global Attitudes Project, Décembre 2002, cité dans Marta Lagos, « World Opinion : the World's Information Channels », *International Journal of Public Opinion Research*, vol.15, no.2, 2003, 201-211.

Les médias ont acquis une importance telle et sont devenus si coûteux que leur pluralisme peut-être menacé de deux côtés opposés. Pour les médias à capitaux publics, la principale menace vient du gouvernement ou du contrôle exercé par le parti dominant qui peut tenter d'empêcher les critiques, ou de réduire les perspectives d'opposition ou d'alternance. Pour les médias privés,

la principale menace vient des monopoles ou des oligopoles, le pluralisme étant alors en butte au populisme d'un côté et à la volonté de protéger les intérêts des riches et des privilégiés, de l'autre.

Le meilleur moyen de contenir ces pressions consiste à instaurer un organe de régulation indépendant, doté de solides pouvoirs lui permettant de limiter les concentrations de capital, y compris les participations croisées de différents médias, mais aussi de prévenir les ingérences du gouvernement dans les médias publics. Les parlements peuvent grandement contribuer, au-delà des clivages des partis, à définir le cadre d'un tel organe de régulation, en se posant comme les garants de son indépendance. La plupart des experts en la matière estiment qu'il est de la plus haute importance que les procédures de nomination à cet organe soient impartiales. Le groupe d'études de la CPA (voir ci-dessus) donne des exemples pris en Europe et en Afrique :

*En 2001, le Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation des radios et télévisions visant à les protéger contre les ingérences de forces politiques ou économiques ...La plus haute importance est accordée à la transparence des procédures de désignation des membres de ces organes, à la précision des règles les empêchant de détenir des intérêts dans des sociétés ou entreprises de médias, et à la protection des membres de ces organes contre les limogeages sur pressions politiques.*

*En Afrique du Sud...la Cour constitutionnelle a estimé que l'indépendance de l'autorité de régulation des médias réside dans les procédures de nomination et de limogeage, les mécanismes de financement et dans les modes de fonctionnement de l'organe. A la création de l'Autorité, c'est la Commission Médias du Parlement sud-africain qui a fait un appel à candidatures et organisé des entrevues avec les postulants. Les recommandations qu'elle a présentées dans un rapport ont été débattues et adoptées par l'Assemblée nationale, avant soumission des nominations au Chef de l'Etat.*

Pour la régulation du *contenu*, les opinions divergent. On ne sait trop s'il faut la confier à une autorité indépendante, ou à un organe de contrôle dépendant du secteur des médias lui-même. Beaucoup d'autorités de contrôle fixent de larges paramètres relatifs au contenu dans les accords de licence, notamment un seuil minimum d'information et de couverture des affaires courantes, des normes pour la publicité ou les horaires des programmes interdits aux mineurs. Parallèlement, le groupe d'études de la CPA considère « qu'il incombe aux médias, et non au parlement, de fixer et de respecter les normes professionnelles et éthiques les plus élevées ». Cependant, les instances de contrôle de ce type laissent souvent à désirer par l'insuffisance des sanctions dont elles disposent ou l'absence de recours efficaces en cas de présentation d'informations fausses ou tendancieuses.

On trouve un intéressant exemple de contribution des parlementaires aux normes de radio et de télédiffusion, sans autorité de contrôle, au Brésil. Dans ce pays, en l'absence de tout code de déontologie pour les programmes de télévision, les membres de la Commission des droits de l'homme à la Chambre des députés ont instauré, en collaboration avec les organisations de la société civile, un système de suivi national des programmes de télévision. Les téléspectateurs sont encouragés à dénoncer les programmes qu'ils trouvent répréhensibles ou scandaleux et les diffuseurs récidivistes sont inscrits sur une « liste de la honte » qui fait l'objet d'un débat lors de réunions régulières avec les programmeurs de télévision. Le principe de base de toute cette campagne est une dignité égale pour tous :

*La campagne intitulée « ceux qui encouragent la médiocrité sont contre les citoyens » a été lancée par la Commission des droits de l'homme de la Chambre des députés, en partenariat*



*avec des associations de la société civile, dans le but de promouvoir le respect des droits de l'homme et la dignité des citoyens dans les programmes de télévision. Cette campagne, consiste en un suivi permanent de la programmation de télévision afin de détecter les programmes qui violent systématiquement les conventions internationales signées par le Brésil, les principes constitutionnels et les lois du pays protégeant les droits de l'homme et les citoyens.*

Sont considérés contraires auxdits principes les présentations dégradantes de personnes en raison de leur sexe, de leur couleur ou de leur orientation sexuelle ; le non-respect de la présomption d'innocence ; la prise de photos ou de films de groupes ou personnes vulnérables sans leur permission ; les interviews indélicates d'enfants ; la présentation de scènes de violence ou de sexe explicite à des heures de grande écoute ; etc. Cette campagne montre qu'une commission parlementaire des droits de l'homme peut très bien se donner un grand champ d'action et qu'un parlement peut s'ériger en enceinte pour l'opinion publique, face à des intérêts commerciaux puissants.

Pour plus d'informations sur la régulation des médias, voir

Bouchet, N; Kariithi, N.K (janvier 2003). *Parliament and the Media: Building an Informed Society*. Consulté le 19.07.2005, à World Bank Institute, Commonwealth Parliamentary Association <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37228BouchetKariithiWEB.pdf>> (site en anglais)

Commonwealth Parliamentary Association (juin2005). *Parliament and the Media*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.cpahq.org/topics/parliamentmedia/>> (site en anglais)

### **Comment les parlements peuvent-ils informer le public sur leur travail ?**

Jusqu'à présent nous avons réfléchi à la façon dont les parlements sont en train de s'ouvrir aux citoyens, de supprimer les barrières empêchant les médias d'informer correctement, dans un cadre réglementaire favorable au pluralisme et avec des contenus non discriminatoires. Mais les stratégies mises en œuvre par les parlements eux-mêmes pour informer les citoyens sur leur travail, les y intéresser et les amener à y participer, sont tout aussi importantes.

Les parlements récemment établis ou qui viennent de modifier leur façon de faire, ont tendance à adopter une stratégie globale d'information et d'éducation, confiée généralement à un responsable ou à un service unique. Une stratégie portant sur tous les types de médias – radios, télévisions, Internet, publications, centres d'information et stages de formation de toutes sortes. L'avantage de cette diversité est que les citoyens peuvent recourir au média de leur choix ou qui est disponible, comme le montre la réponse de l'Assemblée nationale hongroise au questionnaire :

*Les citoyens doivent pouvoir s'informer sur l'activité du Parlement par divers canaux. Pour la plupart des gens, la télévision, les journaux et la radio constituent les principaux moyens d'information. Les séances plénières du parlement sont diffusées en direct à la radio et à la télévision. Depuis peu, les séances parlementaires peuvent également être suivies en ligne sur Internet. La bibliothèque du Parlement et les services du Secrétaire général offrent des sources complémentaires d'information, sans oublier une ligne spéciale de téléphone ou le service e-mail proposés à tous les citoyens, grâce auxquels ils peuvent poser des questions sur le travail législatif du Parlement, entre autres. Les associations à but non lucratif peuvent obtenir des informations auprès de l'Office civil. L'une des principales conditions pour un fonctionnement démocratique du Parlement étant de mettre chaque information à la disposition des citoyens, plusieurs canaux sont proposés à cette fin.*

Beaucoup de parlements disposent désormais de leur propre chaîne de télévision pour diffuser les délibérations. L'un des avantages de ce système est qu'il permet aux parlements de contrôler le contenu éditorial et de présenter un éventail beaucoup plus large d'activités. Ainsi la République de Corée s'en remettait à la chaîne publique KTV pour la diffusion des séances plénières. « A partir de mai 2005, cependant, l'Assemblée nationale a lancé une chaîne exclusivement spécialisée dans les affaires législatives, se donnant les moyens de diffuser directement à l'ensemble des citoyens toutes ces délibérations ». Certes, de telles chaînes spécialisées n'intéressent le plus souvent qu'une petite fraction de la population, mais la tendance générale est, de toute façon, à la fragmentation des audiences. Le plus important est que ces chaînes spécialisées soient accessibles au plus grand nombre. Beaucoup de personnes ayant répondu à notre questionnaire indiquent que tous les parlements concernés s'efforcent d'élargir l'audience de leur chaîne, aidés en cela par le développement rapide de la télévision numérique, comme le note ce rapport de l'Assemblée nationale française :

*Les débats parlementaires sont retransmis, la plupart du temps en direct, sur la Chaîne parlementaire, qui regroupe deux chaînes dédiées à chacune des assemblées parlementaires. Jusqu'à présent, cette chaîne, qui diffuse également des interviews, des débats en plateau et d'autres émissions à vocation pédagogique, était uniquement accessible sur le câble, le satellite ou l'ADSL. Le lancement, à compter du 31 mars 2005, de la télévision numérique terrestre en France va permettre d'élargir considérablement la diffusion de cette chaîne, qui fera partie des quatorze chaînes diffusées gratuitement par voie numérique.*

Les extraits suivants d'un rapport soumis par le Sénat mexicain donnent une idée des objectifs recherchés à travers une chaîne parlementaire :

*Soucieux d'informer la société mexicaine sur les activités du pouvoir législatif, conformément à l'objectif qu'il s'était fixé, le Congrès a officiellement lancé, le 28 août 2000, la chaîne de télévision du Congrès de la République mexicaine... retransmettant les activités législatives des deux chambres constitutives du Congrès mexicain, notamment :*

- *Les sessions communes des deux chambres.*
- *Les réunions des groupes de travail des commissions législatives.*
- *Des programmes d'opinion avec participation de législateurs.*
- *Des interviews de membres du gouvernement.*
- *Des informations et données.*
- *Des bulletins nocturnes.*
- *Des programmes à vocation culturelle et éducative, produits dans le cadre d'accords de collaboration avec diverses institutions... ..*

*La Chaîne du Congrès couvre l'ensemble du territoire mexicain puisqu'elle est transmise par un système de câble national desservant une dizaine de millions de téléspectateurs, mais aussi par la chaîne payante Channel 144, appartenant au système SKY et par Channel 220 par le biais de Direct TV, ce qui représente une dizaine de millions de téléspectateurs supplémentaires. Nous avons, par ailleurs, déposé une demande d'autorisation visant à étendre la diffusion grâce aux systèmes MMDS ainsi que sur notre propre fréquence UHF, ce qui permettrait d'émettre le signal à 100 % du territoire.....*

*Les emails reçus par la chaîne donnent une idée assez précise de l'accueil réservé par un public très divers .....la direction de la chaîne a donc pu cerner les habitudes d'écoute des téléspectateurs, l'audience par zone géographique et par catégorie sociale, le degré d'intérêt, les opinions, les besoins ainsi que les suggestions des téléspectateurs ... ..*

*On peut donc dire que cette chaîne donne une bonne image du Congrès et informe la société sur cette institution. Elle s'intègre désormais dans les activités effectuées par le Congrès et donne des informations et une image à la fois plus réalistes et complètes du Sénat, tout en rendant les législateurs plus accessibles de façon interactive ... .. En ce sens, la chaîne sert le droit à l'information et la liberté d'expression dans le pays, s'adressant à des citoyens à par entière et pas seulement à des spectateurs ou à des consommateurs d'informations.*

Comme le montre l'exemple mexicain, la division entre médias « traditionnels » de communication, d'une part, et l'Internet d'autre part, n'est plus, la tendance étant désormais à une fragmentation encore plus grande. Beaucoup de parlements diffusent, grâce à des liens vidéo, leurs débats en temps réel sur leur site Web, même lorsqu'ils ne disposent pas d'une chaîne de télévision spécialisée. Cela leur permet, entre autres, d'atteindre les citoyens de leur territoire d'outre-mer qui, autrement, ne pourraient pas suivre directement les délibérations parlementaires. La chaîne du parlement portugais, par exemple, « diffuse également sur son site Internet, permettant aux citoyens de suivre les délibérations où qu'ils soient dans le monde. Un service très utile quand on connaît le nombre des émigrés portugais ayant le droit de voter lors des législatives ». Un autre exemple provenant du Mexique montre l'importance de cet outil :

*Les auditions récentes, au Sénat mexicain (mars 2005), du secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, du président de l'Institut électoral fédéral et du président de la Cour électorale fédérale, portant sur une modification de la législation pour donner le droit de vote aux citoyens mexicains à l'étranger, notamment les dix millions de ressortissants mexicains résidant aux Etats-Unis, ont été retransmises par Internet. Une expérience très intéressante car, selon les estimations officieuses, ces audiences ont été suivies par environ 400 000 internautes aux Etats-Unis.*

Autre exemple, le Parlement indien a étoffé la diffusion de ses délibérations pour les raisons suivantes :

*La télédiffusion des délibérations parlementaires a permis aux citoyens ordinaires de se familiariser directement avec la vie politique. Désormais, les électeurs peuvent se rendre compte, par eux-mêmes, du rôle joué par leurs représentants et de la manière dont ils transmettent leurs doléances ...Le 14 décembre 2004, deux chaînes spécialisées par satellite ont été lancées afin de retransmettre en direct toutes les délibérations de la Rajya Sabha et de la Lok Sabha, à tout le pays. Les chaînes ont été inaugurées par le vice-président de l'Inde, pour l'une, et par le Président de la Lok Sabha pour l'autre...Les séances des questions sont, par ailleurs, diffusées en direct sur All India Radio...ce qui permet d'atteindre toutes les régions du pays.*

L'importance des retransmissions par radio ne saurait être sous-estimée lorsqu'il s'agit de pays ou de populations où la densité des téléviseurs est faible. Comme le montre le tableau 3.1, la radio reste la source d'information la plus utilisée dans les pays africains. Cependant, ces chiffres étant indiqués par région, ils masquent de grosses différences entre pays. Ainsi, la télévision est la source principale d'information pour 92 % de la population indonésienne, mais pour 2 % seulement en Ouganda. C'est la raison pour laquelle il conviendrait de développer les retransmissions par radio

des délibérations parlementaires si l'on veut desservir la majorité de la population des pays africains. Le Botswana, par exemple, a fait un effort dans ce sens à plusieurs niveaux :

- Retransmissions quotidiennes, en direct, des séances du Parlement.
- Information sur l'ordre du jour du parlement dans le cadre des bulletins.
- Retransmission régulière des auditions des ministres, avec possibilité pour le public de leur poser directement des questions.
- Introduction du dialecte dans les débats et documents officiels du parlement.

Le même effort est fait en République d'Afrique du Sud, selon la réponse au questionnaire :

*Le projet radio qui vise à éduquer et à informer le public sur les activités du parlement, l'élaboration des lois et la participation des citoyens au processus législatif, est devenu le moyen de communication le plus important en direction du public sud-africain. Ce projet comprend des saynètes radiophoniques préenregistrées, des interviews des députés et des hauts responsables ainsi que des « infomercials ». L'essentiel des programmes est produit dans toutes les langues officielles et diffusé au plan national sur douze stations de radios de la SABC. L'audience totale de ce projet de radio pour l'exercice financier 2002/03 était de 35 millions de personnes.*

Paradoxalement, les téléviseurs sont très répandus en Afrique du Sud mais les citoyens considèrent toujours la radio comme leur principale source d'information sur les affaires publiques. Cela montre bien l'importance de ce média pour les parlements, même dans les pays où la possession d'un téléviseur n'est pas chose rare.

### **Sites Web des parlements**

La plupart des parlements disposent désormais de leur propre site Web, ne serait-ce que pour améliorer les communications internes avec leurs députés. Les sites visent également à informer les citoyens sur les délibérations parlementaires et à favoriser l'interaction avec eux. Etant donné que tous ces sites ont des objectifs et des caractéristiques très similaires, il serait utile de rappeler quelques conseils de l'UIP, en la matière. Ces conseils ont été publiés en 2000 à l'issue d'une enquête systématique sur ce sujet auprès des parlements membres. Ils portent sur le contenu et d'autres éléments importants regroupés sous divers titres :

#### **Encadré: Principes directeurs relatifs au contenu et à la structure des sites Web parlementaires**

Page d'information générale

- Aperçu de la composition et des fonctions du parlement national et des organes qui le constituent.
- Texte intégral du Règlement Permanent, des règles de procédure ou autres textes normatifs.
- Texte de la Constitution du pays (s'il y a lieu).
- Liste des Assemblées parlementaires et internationales et régionales dont le parlement est membre.

Système électoral

- Explication de la Procédure électorale (système de vote, circonscriptions électorales, qui vote, qui est éligible, conditions de candidature, qui organise l'élection, etc.).
- Résultats des dernières élections par parti et circonscription.

Processus législatif

- Explication schématique du processus législatif.
- Ordre du jour législatif et calendrier de la session en cours.
- Base de données consultables pour les actes législatifs promulgués par la législature actuelle.

- Etat d'avancement du programme parlementaire en cours par numéro de projet de loi, sujet, titre, date, code de document, organe parlementaire, etc.

#### Présidents de Chambre

- Présentation du président en exercice du parlement ou de la Chambre.
- Brève description des pouvoirs et prérogatives du président.
- Noms du suppléant et/ou des vices présidents (s'il y a lieu).

#### Les députés

- Liste à jour de tous les députés par ordre alphabétique, par circonscription et par parti ou sympathie politique, en indiquant s'ils sont membres de comités ou commissions parlementaires, avec liens hypertexte aux sites web personnels des députés (s'il y a lieu).
- Adresses pour chaque député y compris l'adresse email.

#### Organes parlementaires non pléniers

- Liste complète des organes non pléniers avec liens hypertexte permettant de séparer les pages par organe.
- Description du mandat et de la mission de chaque organe.
- Liste des membres et noms du ou des présidents de chaque organe.
- Information sur les activités en cours et données sur les prochaines réunions.
- Personnes à contacter pour chaque organe.

#### Outils de recherche pour le site Web

- Recherche rapide – cet outil de recherche standard intra-site se fonde sur l'indexation des documents et permet de rechercher des mots clés ou des combinaisons de mots clés sur l'ensemble du site.
- Page Quoi de neuf – un panneau d'affichage avec liens hypertexte directs aux documents les plus récents sur le site.
- Plan du site – permet la visualisation textuelle ou graphique de la structure globale du site, avec liens hypertexte aux documents individuels.

#### Retour d'information

- Cette fonction doit permettant aux utilisateurs de faire part de leurs commentaires et questions directement au webmaster.
- Courrier électronique paramétré permettant d'envoyer directement des messages aux organes parlementaires et aux responsables, à partir des pages du site.

#### Liens hypertexte externes

- Les utilisateurs d'Internet doivent être en mesure de trouver facilement un chemin d'accès du site Web du parlement national aux sites des partis politiques et autres institutions, ainsi qu'à ceux des parlements d'autres pays, des organisations interparlementaires, etc.

Pour plus d'information, voir:

Union interparlementaire (mai 2000). *Principes directeurs relatifs au contenu et à la structure des sites web parlementaires*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.ipu.org/cntr-f/web.pdf>>

Comme le montrent les informations reçues des divers parlements, les sites Web parlementaires ne cessent de se développer pour répondre aux priorités des utilisateurs et à leurs suggestions. Par exemple, l'activité du Sénat italien et de son personnel « s'est profondément modifiée grâce au dynamisme du site : les électeurs souhaitent de plus en plus adresser des emails à leurs représentants, savoir comment ces derniers votent et quelles sont leurs opinions sur telle ou telle question ». En Australie, le résumé de l'activité hebdomadaire de la Chambre des représentants suscite le plus vif intérêt. En Lettonie, la base de données du Saeima, comportant le texte intégral des projets de loi, est très consultée « parce qu'elle permet à chaque citoyen de suivre l'état d'avancement du projet de loi qui l'intéresse ». Cependant, la réponse de la Lettonie au questionnaire rappelle également les limites en terme d'accessibilité. En effet, tous les citoyens ne peuvent pas profiter de ce service.

« La participation des citoyens à la démocratisation n'est pas seulement affaire de technologies de l'information et de la communication (TIC). Il ne faut pas oublier, en effet, que les ordinateurs personnels ne sont pas présents partout et que l'accès à Internet n'est pas aussi répandu que nous le souhaiterions. La société de l'information ne consiste pas à diffuser des connaissances sur Internet ou sur d'autres moyens, mais avant tout à garantir que les connaissances soient diffusées autant que possible à égalité entre les citoyens, favorisant ainsi le processus démocratique ... .. la véritable expression de la démocratie c'est de permettre à chacun de choisir la forme de communication qui lui convient et qu'il trouve accessible ».

Les chiffres relatifs aux niveaux d'utilisation d'Internet en Lettonie ne font que confirmer cette règle : seuls 24 % de la population se sont connectés au cours des six derniers mois ; seules 47% des bibliothèques publiques ont accès à Internet et 71 % des écoles. Si telle est la situation dans un pays européen, que dire de nombreux pays en développement du Sud ? Certes, les TIC ouvrent d'énormes perspectives et accélèrent les communications pour leurs utilisateurs mais elles aggravent la fracture numérique. Le tableau 3.2 montre les inégalités considérables entre régions du monde en termes d'accès à l'Internet. Au sein même des régions et des pays où l'accès est faible, nous devons supposer l'existence d'un fossé profond entre les populations pouvant accéder à l'Internet et les autres. L'une des solutions consisterait à instaurer un système en « cascade », permettant de transmettre les informations par des moyens électroniques à des agences locales (permanences de députés, salles communes, etc.) et, de là, par des moyens plus classiques au reste de la population.

**Tableau 3.2: Données régionales concernant l'usage d'Internet.**

WORLD INTERNET USAGE AND POPULATION STATISTICS						
World Regions	Population (2005 Est.)	Population % of World	Internet Usage, Latest Data	Usage Growth 2000-2005 %	% Population (Penetration)	World Users %
Africa	900,465,411	14.0	13,468,600	198.3	1.5	1.5
Asia	3,612,363,165	56.3	302,257,003	164.4	8.4	34.0
Europe	730,991,138	11.4	259,653,144	151.9	35.5	29.2
Middle East	259,499,772	4.0	19,370,700	266.5	7.5	2.2
North America	328,387,059	5.1	221,437,647	104.9	67.4	24.9
Latin America/Caribbean	546,917,192	8.5	56,224,957	211.2	10.3	6.3
Oceania / Australia	33,443,448	0.5	16,269,080	113.5	48.6	1.8
<b>WORLD TOTAL</b>	<b>6,412,067,185</b>	<b>100.0</b>	<b>888,681,131</b>	<b>146.2</b>	<b>13.9</b>	<b>100.0</b>

NOTES: (1) Internet Usage and World Population Statistics were updated on March 31, 2005. (2) For regional information, click on each world region. (3) Demographic (Population) numbers are based on data contained in the world-gazetteer website. (4) Internet usage information comes from data published by Nielsen//NetRatings, by the International Telecommunications Union, by local NICs, and by other other reliable sources.

Source: Internet World Statistics, *Internet Usage Statistics: The Big Picture*, Consulté le 01/05.2005 à <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>>

### **Rapprocher le parlement du peuple**

Beaucoup de parlements se sont dotés de centres d'information et d'éducation, dans leurs murs, ouverts aux visites collectives et individuelles. Ainsi la Chambre italienne des députés a inauguré, en mai 2005, un centre multifonctions et multimédias dans son immeuble, ouvert tous les jours, permettant aux visiteurs de suivre les délibérations parlementaires sur écran, de consulter des informations sur le parlement grâce à divers médias ou de faire des recherches systématiques. D'autres parlements organisent également des journées portes ouvertes, que ce soit à des dates régulières tout au long de l'année ou à l'occasion d'anniversaires particuliers. Le Riigikogu estonien organise, par exemple, une journée portes ouvertes le 23 avril pour célébrer l'anniversaire de sa fondation en 1919. Chaque citoyen a ainsi la possibilité de découvrir l'immeuble du parlement dans le cadre d'une visite guidée. Lors d'une séance spéciale, les invités de la Chambre peuvent poser des questions aux membres du gouvernement. Par ailleurs, ce parlement organise des journées d'information dans les zones et les comtés ruraux, permettant aux habitants de ces régions de poser des questions aux députés.

Un certain nombre de pays s'efforcent aussi « d'amener le parlement au peuple ». Le Botswana a lancé un « parlement mobile », avec des représentants du président et des services d'information expliquant le rôle des législateurs dans la société. L'Afrique du Sud organise quant à elle des « tournées de la démocratie » visant à amener le parlement aux populations qui n'y ont pas accès et à les informer sur le travail législatif et sur la manière dont les citoyens peuvent y participer ». Le Grand Hural d'Etat de Mongolie a créé des « centres de promotion du parlement » permanents dans cinq circonscriptions de la capitale et neuf en province, avec les objectifs suivants :

- Développer les relations entre les députés et leurs électeurs, les administrations locales et la société civile, et ce, de façon systématique.
- Organiser des stages de formation locaux, des débats et des audiences publics et des séminaires.
- Inciter les médias locaux et les élus à faire connaître et promouvoir l'activité parlementaire.

De tels programmes ne sont pas l'apanage des seuls pays en développement, comme le montre l'exemple suédois :

*En 2003, le Riksdag a ouvert des « branches » dans trois villes : Göteborg, Malmö et Sundsvall. En collaboration avec les bibliothèques municipales de chaque ville, le Riksdag a équipé une salle de ces institutions d'écrans, d'imprimés à vocation éducative et d'information, d'un poste de travail informatique permettant de se connecter au site Web du Riksdag afin de suivre, entre autres, les programmes diffusés par le parlement. Les députés de chaque région peuvent également profiter des « branches » du Riksdag pour rencontrer les électeurs et organiser des débats.*

### **Information et participation des jeunes**

La plupart des parlements reconnaissent qu'ils ont du mal à intéresser les jeunes à leur activité. Non que les jeunes soient indifférents à la politique en elle-même puisque beaucoup d'entre eux participent à des mouvements, des collectifs ou des campagnes. Pourtant, de toutes les catégories d'âge, ce sont eux qui votent le moins et s'intéressent le moins à la politique parlementaire.

C'est la raison pour laquelle les parlements font un effort particulier de sensibilisation auprès des collégiens. Ces actions peuvent être très diverses : dans les écoles, dans le parlement lui-même ou les deux à la fois.

### Action dans les écoles

Cette action commence par des cours sur le parlement dans le cadre du programme scolaire. Ainsi le parlement d'Afrique du Sud est en train de définir un programme d'éducation civique montrant aux jeunes adultes « le fonctionnement du parlement, l'élaboration des lois et la façon dont les citoyens peuvent participer au processus législatif. Ces cours devraient s'intégrer au programme scolaire ». Le même parlement a conçu une bande dessinée qui a obtenu un prix, *A Day in Parliament* (Une journée au parlement) et qui a été diffusée dans toutes les écoles du pays.

Figure 3.1: Bande dessinée: *A Day in Parliament*



Source: *A Day in Parliament* (1999), Parliament of South Africa. Consulté le 16.07.2005 à <<http://www.parliament.gov.za/eupsp/newsletters/aday.html>>



Le Parlement islandais a créé un site Web destiné aux écoliers de 13 à 15 ans. « Ces derniers peuvent interagir avec des personnages de bande dessinée, trouver les réponses à des questions en faisant des recherches sur Internet et obtenir instantanément des notes dès qu'ils envoient les réponses. Ce système est très apprécié et utilisé largement comme outil pédagogique.

Beaucoup de vieilles démocraties estiment important que, dans le cadre de leur programme scolaire, les élèves créent leur propre parlement, sous forme d'une assemblée élue ou autre, et qu'ils participent aux décisions sur des questions relatives au règlement et à la discipline de leur école. De tels projets peuvent aussi s'avérer précieux dans les pays soucieux d'instaurer la démocratie et de consolider une culture propice à cette forme de gouvernement. La Grande Assemblée nationale de Turquie, conjuguant ses efforts avec le ministère de l'éducation dans le cadre d'un projet intitulé « parlements des écoles », a institué de telles assemblées dans les écoles de tout le pays.

*Ce projet vise à familiariser les élèves du primaire et du secondaire avec la culture des élections, que l'on soit électeur ou candidat, à les aider à résoudre leurs problèmes de leur propre perspective, à comprendre le fonctionnement de la démocratie et notamment les concepts de participation publique et de tolérance, à propager enfin la culture démocratique dans toutes les composantes de la société. Ce projet, lancé en 2004, concerne 200 écoles primaires et 100 écoles secondaires ... L'objectif est de l'étendre le plus rapidement possible à l'ensemble des écoles du pays.*

Cette entreprise n'a pas manqué d'attirer l'attention des médias et le président de l'Assemblée a assisté à quelques-unes des premières élections pour bien marquer l'importance que l'Assemblée nationale attache à ce projet et sa volonté de le soutenir.

#### *Programmes soutenus par les parlements*

Ces programmes peuvent prendre diverses formes. Beaucoup de parlements organisent des visites régulières pour les enfants des écoles, à raison d'une par semaine ou par mois, permettant aux jeunes de l'ensemble du pays d'assister à des séances plénières et aux réunions des commissions, de poser des questions aux ministres et de rencontrer leurs propres députés. D'autres ont opté pour des « séances pour les jeunes » lors desquelles les élèves apprennent la procédure parlementaire en organisant leurs propres débats et séances de questions. Le Storting norvégien envisage de créer un « centre de manifestations » à l'automne 2005 dans lequel les élèves pourront simuler un travail parlementaire. « Ils agiront comme des parlementaires dans le cadre de réunions plénières fictives, de réunions de commissions permanentes et de groupes de partis, ils rédigeront les documents nécessaires et seront confrontés à la presse... Ce travail leur donnera une image on ne peut plus fidèle d'une démocratie parlementaire à l'œuvre ».

Ailleurs, dans un système associant des activités à l'école et un programme au parlement, les élèves élisent des représentants d'établissement devant siéger dans un Parlement national de la jeunesse. Ainsi la Pologne organise une réunion annuelle des Jeunes parlementaires, lors de laquelle les écoles du pays entier élisent leurs députés chargés de tenir des débats au parlement conformément à la procédure en vigueur. Le Folketing danois a choisi une version encore plus élaborée :

*Le Parlement des Jeunes a pour but d'aider les jeunes du Danemark, des îles Féroé et du Groenland à mieux comprendre le processus démocratique en leur donnant l'occasion de rédiger leurs propres projets et propositions de loi, d'en débattre en commission et en plénière au Folketing.....Les informations sur le Parlement des Jeunes sont envoyées aux*

*enseignants du secondaire. Chaque classe souhaitant participer doit rédiger collectivement un projet de loi.*

*Le parlement danois sélectionne ensuite 60 projets de loi en fonction des critères suivants :*

- *Contenu des projets de loi.*
- *Etendue (des textes couvrant le plus grand nombre de sujets possibles).*
- *Etendue géographique, de sorte que les écoles de tout le pays soient représentées.*

*Les 60 projets de loi sont répartis sur les diverses commissions permanentes concernées. Le travail préliminaire en commission est effectué par des moyens électroniques. Ensuite, le travail en commission se déroule à Christiansborg Palace, lors de réunions du Parlement des Jeunes.....Chacune des 12 commissions se charge de cinq projets de loi, un texte étant ensuite retenu par commission en vue de faire l'objet d'un débat et d'un vote par les participants, en Chambre. Chaque commission doit aussi formuler une question à poser oralement au ministre, lors de la séance des questions.*

Et ce ne sont là que quelques exemples des actions entreprises par les parlements dans ce domaine de la plus haute importance. N'oublions pas aussi l'idée qui consiste à amener le parlement jusqu'aux jeunes lorsque ces derniers tiennent leurs propres rassemblements. En Hongrie, des parlementaires et des représentants d'autres institutions rencontrent les jeunes à la Diaksziget (Ile des élèves), le plus important festival de musique pour les jeunes en Europe centrale. Là, « les élèves assistent à des conférences politiques et peuvent débattre de leurs problèmes avec les élus ».

## 4. Un parlement accessible

Le chapitre précédent portait sur les différents moyens permettant aux citoyens de s'informer sur leur parlement. Sans une information précise et à jour sur le travail d'un parlement, on ne peut avoir la moindre influence sur les activités de cette institution, en tant qu'individu ou qu'organisation structurée sur la base d'affinités. Aussi le présent chapitre portera-t-il sur les divers moyens par lesquels les parlements s'ouvrent aux citoyens et aux groupes sociaux, et les moyens par lesquels ces derniers peuvent, à leur tour, espérer exercer une influence. Nous nous intéresserons tout d'abord aux modes de contact direct entre les citoyens et leurs représentants ; puis aux possibilités, pour les citoyens, de dire leur mot dans le travail législatif et celui des autres commissions d'un parlement ; ensuite aux modes de contact direct entre les citoyens et leurs représentants ; enfin, aux institutions et procédures ouvrant un recours aux citoyens lésés.

### Contact direct entre les citoyens et leurs représentants

Depuis toujours, les citoyens ont accès à leur parlement par le truchement de leurs représentants élus. Dans la plupart des pays où les électeurs sont répartis entre des circonscriptions à base géographique et où les députés représentent une localité spécifique, les contacts se font le plus souvent lors d'entrevues dans la région où les électeurs résident. Les partisans de ces systèmes estiment que leur principale vertu est que les députés s'informent directement auprès de leurs électeurs des problèmes et préoccupations et non en se fiant à des rapports, surtout lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact d'une loi. L'envers de la médaille, comme l'indiquent plusieurs de nos correspondants, est que les députés finissent parfois par devenir des assistants sociaux à plein temps. La solution consisterait à doter les permanences d'effectifs suffisants : ce serait peut-être un moyen peu coûteux de permettre à de nombreux législateurs de rester, comme ils le souhaitent, « sur le terrain ».

A notre époque, l'utilisation de l'email accélère considérablement les contacts entre les électeurs et leurs représentants. Pourtant, comme nous l'avons déjà vu, la « fracture numérique » exclut de nombreux citoyens. C'est la raison pour laquelle, dans de nombreux pays, la possibilité de rencontrer directement les députés, que ce soit à titre individuel ou en groupe, en évitant les frais de voyage et les pertes de temps, revêt une si grande importance. Encore faut-il que le député ait du *temps* et que sa circonscription ait les *moyens*.

Pour ce qui est du temps, beaucoup de parlements permettent aux députés de consacrer une journée ou deux, au début ou à la fin de chaque semaine, à la visite de leur circonscription. Au Sri Lanka, le parlement siège la première et la troisième semaine de chaque mois, la seconde et la quatrième étant réservées au travail dans les circonscriptions, de sorte que les électeurs puissent rencontrer leurs députés. Dans certains pays, la fonction de député est encore une activité à temps partiel, les représentants du peuple conservant leur profession normale. En étant présents le plus clair du temps dans leur localité, ils restent en contact avec les électeurs. A Malte, les députés « visitent leurs électeurs à leur domicile, à l'hôpital et sur leur lieu de travail afin de s'informer au mieux de leurs besoins quotidiens et ces visites sont fréquentes. Cet Etat est d'une taille qui permet aux députés de s'occuper personnellement des citoyens et, si nécessaire, de leurs expliquer les mesures décidées dans le cadre des lois adoptées par le Parlement ». En République populaire de Chine, où les distances sont autrement plus grandes, le Parlement ne se réunit en plénière que quelques jours par an, pour laisser aux députés, là aussi, la possibilité d'exercer leur profession à mi-temps. « Cette solution leur permet de rencontrer directement les électeurs, de ressentir leurs difficultés et de comprendre leurs aspirations.....Ils contribuent également à

l'application de la constitution et des lois, par le travail qu'ils effectuent mais aussi par leur vie sociale ». Ce système présente donc bien des avantages mais les députés risquent, de l'aveu même des deux parlements de ne pas être suffisamment formés à leur travail législatif.

S'agissant des *moyens*, beaucoup de parlements de pays en développement ont lancé de vastes programmes visant à installer des permanences dans chaque circonscription, pour que les députés puissent rencontrer leurs électeurs. En Zambie, c'est même l'un des objectifs principaux d'un ambitieux programme de réforme parlementaire. Dans un premier temps, trois types ou modèles de permanences pilotes ont été mis en place afin de déterminer lequel était le plus apte à améliorer les relations entre députés et électeurs :

- Les permanences fixes.
- Les permanences avec budget déplacements permettant au député de se rendre en personne aux quatre coins de sa circonscription.
- Les permanences itinérantes consistant en une Land Rover équipée d'un ordinateur et d'un téléphone portable.

Des personnels administratifs ont été recrutés et formés à ces trois types de permanences. Des trois modèles, c'est la permanence fixe qui s'est avérée la plus efficace. Les électeurs ont trouvé les « permanences avec budget déplacements » éphémères, imprévisibles et difficile d'accès, alors que les « permanences itinérantes » posent des problèmes d'entretien technique. En conclusion, la Commission parlementaire des réformes et de la modernisation a fait les recommandations suivantes :

- *Adoption du modèle de permanence fixe, avec un budget déplacements limité afin d'améliorer les contacts entre les députés et leurs électeurs.*
- *Participation de la collectivité au choix du site des permanences.*
- *Garantie, par l'Assemblée nationale, que les collaborateurs professionnels et autres employés de la permanence soient indépendants des partis.*
- *Dotation des permanences, par l'Assemblée nationale, en documents de base traduits dans les langues locales, si possible.*

*La Commission a estimé que ces permanences rendent les députés beaucoup plus accessibles. A la base de ce succès on trouve l'engagement, la motivation et le travail accompli par le député et son collaborateur professionnel.*

Au Zimbabwe, un processus de réforme similaire a abouti à la création de centres d'information parlementaires (PCIC) dans les 120 circonscriptions, essentiellement pour permettre aux citoyens et aux organisations locales de s'entretenir avec les députés de leurs problèmes et besoins. Ces centres diffusent des informations parlementaires et donnent l'occasion aux citoyens de participer au processus législatif de façon plus éclairée. En outre, ils tiennent une base de données socio-économiques sur la région, régulièrement mise à jour et qui sert à identifier les besoins les plus urgents de la circonscription.

*Les centres offrent un lieu de réunion pour le député et ses électeurs. Etant donné que ces structures appartiennent au parlement, et non aux partis politiques, ils permettent à tous les députés de la région, de quelque bord politique qu'ils soient, de rencontrer leurs électeurs. Installés dans des zones centrales, les PCIC sont facilement accessibles pour la majorité des habitants de la circonscription. En outre, ils sont à proximité des administrations centrales*

*ou locales à des fins de coordination...Chacun d'entre eux est doté d'un administratif salarié par le Parlement, sur contrat.*

Les études sur le travail effectué par les permanences montrent que leur efficacité, en tant que canal de communication et de participation des citoyens, dépend de la motivation du député (voir l'extrait de la réponse zambienne ci-dessus). Il en ressort également que ces permanences servent davantage à enregistrer les doléances et problèmes personnels qu'à communiquer des points de vue sur l'activité législative des députés. Pour cela, il conviendrait d'instaurer des canaux plus spécialisés au sein du parlement lui-même.

Pour plus d'informations sur l'organisation des permanences parlementaires, voir :

The Constituency Project (juin-05). Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.theconstituencyproject.ca/>> (site en anglais)

United Nations Development Program (n.d). *The Legislature and Constituency Relations*. Consulté le 19.07.2005, à <<http://www.undp.org/governance/pardev/docs/constrelat.htm>> (site en anglais)

### **Participation des citoyens au processus législatif**

La participation directe des citoyens au travail législatif prend diverses formes. Le plus souvent, les parlementaires invitent les citoyens à faire part de leurs opinions ou à déposer des témoignages devant une commission législative.

#### ***Saisine des commissions et auditions publiques***

Comme point de départ, il nous a semblé opportun de citer cet extrait d'un guide du parlement néo-zélandais, expliquant à quel point la participation citoyenne directe au travail législatif est importante pour la démocratie :

*Le système néo-zélandais de démocratie parlementaire permet non seulement aux citoyens d'élire leurs représentants, mais aussi d'intervenir dans l'élaboration des lois qui régissent leur vie. Cette participation se fait par le biais des commissions de la Chambre des représentants, qui reçoivent les plaintes et propositions des citoyens. Ce système de contribution aux projets de loi est un élément important du processus parlementaire et de la vie démocratique du pays. Les citoyens sont également entendus sur les enquêtes parlementaires et d'autres questions soumises à une commission. Ainsi les citoyens ont la possibilité de faire part de leurs points de vue sur toutes sortes de questions et de susciter éventuellement de nouveaux textes de loi.*

On peut organiser ce processus d'engagement civique de diverses manières. Pour sa part, le parlement néo-zélandais invite en continu toutes les parties concernées, simples particuliers ou personnes morales, à faire des propositions dans la presse et les autres médias, y compris sur le site Web du parlement. D'autres parlements considèrent les associations civiques ou les ONG spécialisée dans des questions ou des domaines spécifiques comme les structures les plus aptes à transmettre les points de vue de la société civile. C'est la raison pour laquelle ils invitent tout particulièrement les organisations censées concernées par un texte de loi donné ou par une enquête en cours à faire des propositions. C'est la méthode choisie par le parlement turc lors de consultations à grande échelle sur la révision du code pénal en 2004. En règle générale, le parlement de la République tchèque organise « des auditions publiques de représentants des secteurs professionnel et civique » concernés par les projets de loi. La République de Macédoine s'est dotée d'un bureau de contact pour les ONG au parlement afin de promouvoir la participation des citoyens au travail législatif, un service qui permet également de vérifier la

représentativité et le statut des associations civiques. D'autres parlements encore tiennent des registres officiels des ONG et autres groupes intéressés dans le même but, mais aussi pour veiller à ce que les groupes marginalisés soient effectivement pris en compte dans les procédures consultatives. Tous ces dispositifs peuvent aussi prendre une forme plus institutionnelle. Les Parlements du Bélarus, de Slovénie et de Tunisie ont créé des conseils consultatifs de représentants des ONG et d'autres experts attachés à certaines commissions permanentes. La Lettonie et le Mali ont lancé une coopération permanente avec les parties prenantes en vue d'améliorer le travail législatif. La Hongrie a ouvert un Bureau civil à l'Assemblée nationale, en 2002, chargé d'instaurer un dialogue entre les citoyens et l'Assemblée dans le cadre du processus législatif.

Le parlement islandais a choisi d'agir sur deux points, sollicitant des propositions aussi bien de la part de personnes morales concernées que des citoyens :

*Désormais les commissions législatives permanentes de l'Althingi, le parlement islandais, demandent régulièrement à tous ceux qui sont concernés par les projets de loi en cours d'examen, de faire connaître par écrit leurs opinions. Par « personnes concernées », on entend les groupes d'intérêt et autres organisations non gouvernementales et associations. Le parlement estime, en effet, que tous ceux qui sont affectés par une loi ont le droit démocratique d'être entendus et consultés. En outre, n'importe quel citoyen peut s'adresser directement aux commissions permanentes, en ce sens que chacun est en droit d'envoyer un avis, par écrit, auxdites commissions (par courrier normal ou email) sur tout projet de loi en cours d'examen. Ces opinions « spontanées », puisqu'elles ne sont pas officiellement sollicitées par les commissions, contrairement aux opinions évoquées ci-dessus, sont communiquées aux membres des commissions. Ajoutons que toute opinion portée à la connaissance des commissions est également rendue publique... et on est en train d'étudier la possibilité de publier ces documents aussitôt qu'ils parviennent aux commissions concernées.*

La dernière phrase de cet extrait pose la question importante de la transparence des relations entre le parlement et la société civile. Beaucoup de démocraties redoutent que des organisations particulièrement puissantes et bien financées finissent par exercer une influence abusive sur le processus législatif. Or l'un des garde-fous les plus efficaces en la matière consiste à veiller à ce que toutes les opinions et doléances de la société civile soient régulièrement transmises et que les délibérations soient rendues publiques. Quelques parlements ajoutent une protection supplémentaire en encadrant les activités de lobbying par des règlements et codes de pratique rigoureux. Le parlement polonais est en train d'examiner un projet de loi sur le lobbying, « qu'il définit comme toute activité menée dans le cadre de la loi, en vue d'amener les pouvoirs publics à prendre en considération les arguments et les intérêts de groupes sociaux ou professionnels spécifiques. Ce projet de loi définit les moyens admissibles par lesquels on peut tenter de peser sur les décisions des autorités et il instaure des mécanismes de contrôle du lobbying ».

Il ne suffit pas d'empêcher les groupes d'intérêts puissants de prendre une place prépondérante, encore faut-il *permettre* réellement aux citoyens ordinaires de faire entendre leur voix. A cette fin il convient, entre autres, de publier à l'avance les dates des auditions publiques et des réunions des commissions. Il faut aussi conseiller les citoyens sur la manière de s'adresser à la bonne commission, de présenter leur demande afin qu'elle soit prise en considération. L'un des guides publiés par le parlement néo-zélandais est intitulé *Making a Submission to a Parliamentary Select Committee* (Comment s'adresser à une commission parlementaire). Cet ouvrage vise à « aider les auteurs d'une demande à la formuler et à la présenter de sorte qu'elle soit aisément lisible et

comprise par les membres de la commission. Ainsi les citoyens ont plus de chance de se faire entendre et leurs recommandations ou suggestions ont plus d'impact sur la commission ». On trouvera ci-dessous la présentation recommandée :

**Encadré: Extraits du guide 'Comment s'adresser à une commission parlementaire'**

<b>Présentation</b>	
A l'attention de la Commission .....	
Concernant le projet de loi / enquête.....	
<b>Introduction</b>	
1. La présente demande est adressée par ( <i>nom de la personne/organisation et adresse</i> )	
2. Je/Nous souhaitons nous présenter devant la Commission à propos de notre demande. Nous pouvons être contactés au : ( <i>numéro de téléphone aux heures ouvrables</i> ). Nous vous demandons également de bien vouloir autoriser les personnes suivantes à se présenter avec nous à l'appui de notre demande ( <i>Liste des noms et titres</i> )	
3. ( <i>En cas de personnes morales, décrire brièvement l'objet social, les membres, la structure et citer les personnes consultées lors de la préparation de la demande</i> )	
<b>Objet de la demande / Résumé</b> ( <i>s'il s'agit d'une longue demande</i> )	
4. Nous soutenons les dispositions de ce projet de loi pour les raisons suivantes ( <i>indiquer les raisons</i> ) / nous nous opposons aux dispositions de ce projet de loi pour les raisons suivantes ( <i>indiquer les raisons</i> ). Nous voudrions faire les commentaires suivants ( <i>indications sur l'objet de la demande</i> ).	
<b>Clause</b> (Projet de loi)	
5. Nous soutenons les dispositions de cette clause pour les raisons suivantes ( <i>indiquer les raisons</i> ) / nous nous opposons aux dispositions de cette clause pour les raisons suivantes ( <i>indiquer les raisons</i> ).	
<b>Clause</b> (Projet de loi)	
6. Nous sommes d'accord avec l'objet général de cette clause, mais nous estimons que ( <i>indiquer les changements que vous souhaitez apporter. Suggérer une nouvelle formulation pour la clause si vous le souhaitez</i> ).	
<b>Commentaires</b> (Demande)	
7. Nous aimerions soulever les questions suivantes classées sous 1, 2, etc. ( <i>exposez vos points de vue et donnez les raisons</i> )	
<b>Recommandations</b>	
8. (Exposez toutes autres recommandations ou conclusions que vous souhaitez soumettre à la commission. Vous pouvez réitérer des recommandations déjà formulées dans le texte)	

Source: Office of the Clerk of the House of Representatives of New Zealand (2005), Making a Submission to a Parliamentary Select Committee. Consulté le 16.07.2005 à <<http://www.clerk.parliament.govt.nz/Programme/Committees/Submissions/>> (site en anglais)

Certes, cette présentation est utile mais elle suppose une certaine connaissance du mode de fonctionnement des commissions. A cet égard, la réponse du parlement sud-africain rappelle que les pauvres et les exclus ont le plus grand mal à se faire entendre des législateurs. Voici ce qu'en pense un ancien président de cette institution, le Dr. Frene Ginwala, cité dans ce document :

*En Afrique du Sud, le fossé entre ceux qui, ayant des ressources, peuvent peser sur les décisions du gouvernement, et ceux dont l'influence, pour des raisons historiques, est limitée par la pauvreté et le dénuement, est large et profond. Il y a donc un danger très réel que la voix des puissants soit entendue, alors que le plus grand nombre reste enfermé dans le silence auquel des circonstances historiques l'ont condamné.*

Pour ce qui est des demandes adressées aux commissions parlementaires, cette réponse relève plusieurs contraintes :

- *Le temps* : Les obligations des plus pauvres étant très nombreuses, ceux-ci ne peuvent participer à aucune activité autre que celles nécessaires à leur survie et à leur subsistance.
- *L'accès aux médias* : L'accès aux médias est l'une des conditions nécessaires à la participation à la vie publique. La partie de la population qui en est exclue est généralement pauvre, rurale et africaine, peu éduquée.
- *Le manque de moyens de transport* : Il n'est pas toujours facile pour cette partie de la population de payer les frais de transport nécessaires à une visite au parlement.
- *De fortes inégalités en matière d'éducation* : L'autre condition pour une citoyenneté informée et active est une population alphabétisée.
- *La diversité linguistique* : Le choix de la langue officielle et la simplicité ont la plus grande importance. D'eux dépend l'aptitude des citoyens à obtenir l'information et à participer à la vie publique.

Plusieurs moyens permettent d'amoindrir les difficultés, comme la distribution de ressources aux groupes exclus afin qu'ils puissent faire entendre leurs opinions et assister aux auditions ; la tenue de réunions de commissions dans les provinces et l'institution d'une assemblée du peuple (voir ci-dessous). Cette réponse au questionnaire admet que de telles solutions sont très coûteuses et que les inégalités en termes d'influences restent importantes.

D'autres pays ont choisi d'organiser des auditions publiques sur les projets de lois dans toutes les localités, en veillant à ce que les débats restent informels et que les témoignages soient donnés oralement, quitte à les compiler par la suite pour les transmettre aux commissions parlementaires concernées. Pour promouvoir la participation citoyenne, la Chambre des représentants des Philippines organise « des auditions publiques en province, jusque dans les communes les plus reculées, faisant en sorte que toutes les circonscriptions, tous les secteurs et groupes d'intérêt, aient la possibilité de se faire entendre et de donner leur avis sur les questions législatives ». L'Assemblée nationale de St. Kitts met les projets de loi dans le domaine public pour permettre aux citoyens de les examiner et de les commenter après leur première lecture, de sorte que l'opinion de la population soit prise en compte lors des seconde et troisième lectures :

*Ce fut notamment le cas pour le projet de loi adopté en 2005 et dont la première lecture remonte à 2003. Depuis cette date, de nombreuses réunions ont été tenues dans les mairies et le projet de loi a fait l'objet d'un débat intense dans les radios. Une commission a été chargée de rendre compte de tous ces débats et réunions au parlement. Une fois ce rapport soumis, le projet de loi est passé en seconde et troisième lectures, en tenant compte des commentaires de la société civile.*

Le plus remarquable est que cette commission a organisé un processus de débat public sur les rémunérations des parlementaires, avec des réunions publiques, des débats radiophoniques où les citoyens pouvaient téléphoner pour donner leur avis.

Dans certains pays la participation de la société civile au travail parlementaire prend la forme d'un forum ou d'une enceinte publique organisée, comme au Liban et en Fédération de Russie :

*République libanaise : Le Forum du dialogue parlementaire a été créé en 1999 pour promouvoir la communication entre le parlement libanais et les organisations de la société civile et encourager la participation de ces organisations à la définition des politiques du pays. Ce forum, considéré comme une organisation non gouvernementale, vise à transmettre les points de vue, aspirations et propositions de la société civile au parlement. Voici ses principaux objectifs : réunir des informations, pour les parlementaires, sur les*



*programmes des ONG, organiser des activités conjointes pour les commissions mixtes du Parlement et les organisations de la société civile et permettre à ces dernières d'accéder aux publications et aux travaux du parlement ...Il organise également des ateliers de travail et des stages à l'intention des députés, secrétaires de commission, experts, représentants de la société civile, chercheurs et journalistes, concernés par la définition des politiques au Liban et par la participation des citoyens à la formulation des politiques.*

*Fédération de Russie : La loi la plus importante visant à promouvoir la démocratie en Russie et à renforcer le rôle du Parlement est, sans doute, la Loi fédérale « sur la Chambre publique de la Fédération de Russie » dont l'initiative revient au Président de la Fédération de Russie et qui a été adoptée par la Douma d'Etat, en troisième lecture, le 18 mars 2005 .....En sa qualité d'intermédiaire entre la société et l'administration, cette Chambre publique sera constituée de la plus vaste gamme possible d'organisations de la société civile, son but étant d'évaluer l'intérêt de la société pour les différentes initiatives législatives ...Instituée pour une durée de deux ans, la Chambre effectuera des analyses des projets de lois constitutionnelles fédérales, de lois fédérales, d'actes juridiques normatifs pris par l'exécutif fédéral, par des administrations de région de la Fédération de Russie ainsi que par des organes de gouvernement local. Ses compétences lui permettront aussi d'évaluer les initiatives provenant de toute la Russie et concernant les lois constitutionnelles, de manière à protéger la liberté et les intérêts légitimes des citoyens et de leurs associations. La Chambre publique émettra des recommandations, des conclusions et des propositions.*

L'Assemblée du peuple est une institution aux objectifs similaires, même si elle se réunit en général une seule fois par an. En Afrique du Sud, la première assemblée de ce type a été convoquée en 2004 pour marquer le dixième anniversaire de la démocratie. Les représentants invités, au nombre de 60, provenaient de 5 secteurs : les jeunes, les handicapés, les femmes, les bénéficiaires de la réforme agraire et des personnes du monde du travail. Ils ont pu réfléchir sur l'impact que le Bill of Rights et la constitution ont eu sur leur vie, et à la manière d'accélérer les réformes dans leurs secteurs respectifs. Les délibérations, retransmises en direct, ont incité le parlement à organiser une telle assemblée chaque année.

De toutes les recommandations ci-dessus, on peut dresser, à l'intention des parlements, une liste des éléments permettant de renforcer la participation des citoyens, personnes morales ou physiques, au travail législatif et autres activités des commissions :

- Un registre public des ONG et autres associations, regroupées par domaine d'intérêt mais aussi par ordre alphabétique.
- Un registre similaire des experts.
- Publication efficace, dans les divers médias, des dates et heures d'examen des projets de loi, enquêtes, auditions publiques, etc.
- Inviter les organisations et experts concernés, notamment les représentants des groupes marginalisés lorsqu'il y a lieu, à faire des propositions ou apporter des témoignages.
- Procédures de saisine des commissions par les citoyens individuels.
- Un guide et / ou des stages de formation à la présentation de propositions ou sur la manière de témoigner devant des organes parlementaires.
- Un registre public, en ligne, de toutes les demandes et propositions faites.
- Des auditions publiques dans des centres locaux, avec compte rendu écrit des témoignages et dépositions.

Pour plus d'informations sur les modes de participation de la société civile au processus législatif, voir : Association des Sénats d'Europe (juin 2002). *Le rôle de la société civile dans les parlements des pays européens*. Dans Etude de l'influence des Sénats sur le développement de la démocratie et le rôle de la société civile. Consulté le 02.08.2005, à <[http://www.senateurope.org/precedentes/ljubljana\\_2002/analyse\\_senats\\_2002.pdf](http://www.senateurope.org/precedentes/ljubljana_2002/analyse_senats_2002.pdf)>

### ***Les femmes et le travail législatif : un exemple de coopération entre les ONG et le parlement***

Les femmes et les associations féminines sont l'un des meilleurs exemples de coopération entre les ONG et le parlement, surtout dans les pays en développement. Les femmes, en entrant de plus en plus nombreuses au parlement, se servent de leurs contacts avec les ONG féminines pour promouvoir des lois progressistes. Ainsi, dans le cadre de son programme de formation et d'information, le parlement sud-africain organise des ateliers pour les femmes des zones rurales afin de leur expliquer, ainsi qu'aux chefs de communautés locales, le fonctionnement du parlement et le processus législatif. Les séances de travail permettent aussi de recueillir des propositions sur les projets de loi soumis au parlement ainsi que sur la mise en œuvre des lois existantes, notamment sur l'application du Domestic Violence Act (Loi sur les violences domestiques) de 1998 et sur les amendements pouvant être apportés à la Loi relative à la reconnaissance des mariages coutumiers, de la même année. En 2002 le parlement a publié un livret intitulé Women in Lawmaking : A Study of Civil Society Participation (Les Femmes et le travail législatif : une étude sur la participation de la société civile), faisant un historique de l'influence que les femmes ont eue sur les lois sud-africaines et indiquant des mesures concrètes leur permettant de participer efficacement au processus législatif.

Certains parlements ont institué des dispositifs institutionnels permanents pour les relations entre les ONG féminines et les commissions parlementaires concernées, telles que les commissions des droits de l'homme, de l'égalité ou des femmes. Au Mexique, un Parlement des femmes mexicaines, constitué de législateurs fédéraux et locaux et de femmes appartenant à la société civile de tout le pays, se réunit une fois par an depuis 1998. Il a pour but de guider le travail législatif sur l'égalité entre hommes et femmes, à tous les niveaux du gouvernement et dans tous les domaines de la vie sociale et économique. Ce parlement n'existe que depuis peu, mais il compte d'importantes réussites à son actif :

*Cette expérience de partage des responsabilités entre le Législatif et la société civile a permis de faire avancer la cause de l'égalité entre homme et femmes au Mexique, notamment par des lois réprimant les violences à l'égard des femmes, par la création de commissions de l'équité à la Chambre des représentants et au Sénat et dans la plupart des congrès locaux. Des réformes sont en cours sur l'accession des femmes à des mandats électifs et un Institut national des femmes devrait être créé... Ainsi ce parlement des femmes s'impose comme un pont indispensable entre le Congrès mexicain et la société civile car il permet un échange permanent de points de vue, d'analyses et la formulation de propositions visant à inscrire l'égalité entre hommes et femmes dans les lois du pays.*

Au début, les activités du Parlement des femmes étaient effectuées dans le cadre d'ateliers de deux jours, se concluant par une séance plénière. En 2005, il fut décidé de répartir les ateliers sur les cinq Etats du pays et de les porter à quinze jours, avec une séance de clôture de deux jours à la Chambre des représentants. Ses travaux sont coordonnés par une Commission bicamérale spéciale de législateurs provenant des deux chambres du parlement fédéral.

La coopération entre les ONG féminines et les parlementaires a permis, dans plusieurs pays, d'aboutir à des 'budgets soucieux d'égalité entre hommes et femmes'. Ce processus budgétaire implique une analyse systématique des propositions et des résultats, de manière à identifier leurs répercussions par sexe. De telles analyses montrent souvent que les femmes sont désavantagées, non seulement par la faiblesse des affectations budgétaires aux questions qui les concernent particulièrement mais aussi par les coupes claires, par exemple dans les dépenses agricoles, qui pénalisent bien davantage les agricultrices pauvres et réduisent leurs revenus.

L'Afrique du Sud a lancé, en 1995, une Initiative budgétaire pour les femmes, fruit de l'alliance entre deux ONG et des parlementaires acquis à cette cause. Les ONG se sont chargées des travaux de recherche et d'analyse nécessaires que le parlement ne pouvait assurer lui-même faute de moyens, alors que les parlementaires faisaient pression sur les responsables du gouvernement pour que les budgets des divers ministères soient équitables pour les femmes. D'autres pays d'Afrique sub-saharienne ont adopté ce type de budget, notamment la Tanzanie et l'Ouganda, veillant à ce que les prestations de services financées par des fonds nationaux respectent l'équité au niveau local. Dans l'ensemble, cette expérience montre que des budgets équitables pour les femmes servent aussi les hommes, par exemple, en faisant la chasse aux gaspillages et en repérant les lacunes dans les pouvoirs et procédures parlementaires en matière de contrôle budgétaire. Actuellement, une vingtaine de pays en développement et beaucoup de pays développés se sont dotés de programmes permanents de budgétisation respectant l'égalité entre hommes et femmes. La difficulté est de préserver l'élan initial, surtout lorsque l'intérêt du parlement faiblit suite au départ d'un ou deux députés particulièrement motivés.

Pour plus d'informations sur la participation des groupes de femmes au travail législatif, voir :

\*\*\*

Pour les programmes internationaux de collaboration et de formation sur l'équité entre hommes et femmes dans les budgets, voir

Gender Responsive Budget Initiatives (janvier 2005). Consulté le 20.07.2005, à <<http://www.gender-budgets.org>> (site en anglais)

Union interparlementaire (janv-04). *Guide parlementaire : Parlement, budget et genre*. Consulté le 05.08.2005, à <[http://www.ipu.org/PDF/publications/budget\\_fr.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_fr.pdf)>

Pour les rapports sur les séminaires régionaux relatifs à l'équité entre hommes et femmes dans les budgets et au parlement, organisés par l'UIP, voir :

Union interparlementaire (novembre 2001). *Séminaire régional pour les parlements francophones d'Afrique, 1er-3 novembre 2001, Bamako (Mali)*. Consulté le 20.07.2005, à <[http://www.ipu.org/pdf/publications/mali01\\_fr.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/mali01_fr.pdf)>

### ***Initiatives de citoyens et référendums***

Toujours pour rapprocher le parlement des citoyens, beaucoup de pays ont donné à ces derniers le droit d'initiative ou envisagent de le faire. Ainsi les citoyens peuvent-ils proposer eux-mêmes, directement, des projets de loi et pas simplement des modifications ou des opinions sur des textes déjà soumis au parlement. A certains égards, cette distinction implicite entre participation a posteriori et a priori des citoyens est peut-être poussée trop loin. Comme nous l'avons vu, chaque fois qu'un pays prend des dispositions pour rapprocher le parlement des groupes de la société civile, ces dispositions aboutissent toujours à des suggestions de nouveaux projets de loi ou à des modifications de lois existantes, et doivent donc être considérées comme une forme 'd'initiative' civique. Il en va de même lorsque les parlements organisent un débat public sur un sujet ou

lancent des enquêtes sur des questions particulières en vue d'élaborer une loi, pratique finalement assez courante. Il est vrai, cependant, que les initiatives citoyennes constituent un droit particulier et que leur mise en œuvre nécessite d'ordinaire un nombre minimum de signatures d'électeurs.

Une initiative de citoyens peut avoir valeur consultative ou contraignante pour le parlement ; ailleurs, elle peut conduire à un référendum populaire. C'est notamment le cas de la Suisse, pays le plus connu pour les initiatives citoyennes. Avant les années 1970, ce droit n'était que rarement exercé en Suisse, si on le compare au droit de référendum négatif, ou veto, permettant de s'opposer à un projet de loi de l'Assemblée fédérale. Depuis, les initiatives sont devenues beaucoup plus fréquentes, suite à la multiplication des mouvements sociaux et des campagnes de protestation surtout sur les mouvements de défense de l'environnement et des consommateurs. La montée des initiatives de citoyens s'explique aussi par l'apparition de professionnels, capables d'organiser la collecte de signatures aux quatre coins du pays. De 1974 à 1993, soit en moins de vingt ans, pas moins de 167 référendums ont été organisés en Suisse, dont 63 sur des initiatives positives proposées par des groupes de citoyens. Cette moyenne de huit consultations par an environ n'a pas régressé depuis.

L'autre pays européen coutumier des référendums législatifs est l'Italie. Avec une nuance, cependant, puisque l'article 75 de la constitution n'autorise que les référendums portant veto ou abrogation et sous réserve d'un seuil minimum de 500 000 signatures et d'approbation par la Cour constitutionnelle. Pourtant, même ainsi encadré, ce droit peut apparaître comme une possibilité d'initiative positive. Il s'applique en effet aux lois existantes, mais lorsqu'on abroge une loi ancienne, en tout ou partie, on peut aussi amener un changement important. C'est notamment le cas du référendum actuel portant sur l'autorisation de la procréation assistée, et même d'un autre référendum, en cours de discussion, sur le retrait de l'Italie de la zone euro et le rétablissement de la lire comme devise nationale.

Dans les démocraties les plus récentes, le parlement slovène s'est doté d'un mécanisme permettant d'organiser un référendum sur demande d'un tiers des députés du Conseil national ou de 40 000 électeurs. Dans d'autres pays, le parlement n'est pas autorisé à adopter une loi si un référendum est en cours. Dans d'autres encore, un référendum suffit à annuler un projet de loi adopté, comme en Italie et en Suisse.

De telles dispositions constitutionnelles doivent être clairement distinguées de celles donnant aux citoyens le droit d'initiative en vue d'inscrire des questions à l'ordre du jour des parlements, ces derniers se réservant le droit de débattre ou non de ces questions. C'est le cas de la plupart des pays ayant adopté le droit d'initiative des citoyens. Le seuil minimum nécessaire aux initiatives y est généralement plus faible que le seuil requis pour les référendums. Ainsi, en République de Macédoine, il faut 150 000 signatures en cas de référendum, mais seulement 10 000 pour une proposition de loi, le parlement décidant alors de la suite à y donner. Le Costa Rica a mis en place un Bureau des initiatives populaires pour recueillir les suggestions, initiatives et propositions de loi des citoyens. En Equateur, les citoyens et les associations ont le pouvoir de proposer des lois et de participer au débat sur les projets de loi que le Congrès national a accepté d'examiner. Les Portugais peuvent, depuis 2003, date à laquelle ils ont obtenu le droit d'Initiative législative citoyenne, contraindre l'Assemblée de la République à débattre et à se prononcer sur les propositions ayant recueilli plus de 35 000 signatures. Le débat est, par ailleurs, ouvert à l'ensemble de la population grâce à une page interactive créée par l'Assemblée sur l'Internet. La Chambre des représentants du Parlement néerlandais envisage d'accorder aux citoyens le droit d'initiative au niveau national, mais en se réservant la possibilité de donner suite ou non. Cette

assemblée observe que 'ce droit d'initiative citoyenne peut avoir de nombreuses répercussions bénéfiques... notamment en rapprochant les citoyens de la politique'.

Ce souci de combler le fossé entre les citoyens et la politique est, en définitive, la principale motivation des mesures décrites dans le présent chapitre. Nous avons exposé les diverses manières dont les parlements s'efforcent de faire participer les citoyens au processus législatif, de solliciter leur contribution aux délibérations sur les projets de loi, de les inviter à proposer des lois ou à modifier les textes existants. Rappelons les principales méthodes : invitation ouverte aux citoyens et, dans certains cas, aux ONG et associations spécialisées, à donner leur avis sur les projets de loi ; mécanismes de collaboration permanents entre les commissions parlementaires et des groupes de citoyens et d'experts ; forums ou chambres spéciaux pour la société civile, siégeant indépendamment ou avec des parlementaires ; procédures pour les initiatives de citoyens et référendums ; ou combinaison de plusieurs de ces méthodes à la fois. Laquelle de ces méthodes ou combinaison de méthodes est la plus appropriée ? Cela dépend, bien entendu, des circonstances locales. Par exemple, un manque de ressources ou d'autres contraintes empêchent dans certains cas la tenue d'un référendum, mais nullement le droit d'initiative citoyenne, laissant la décision finale au parlement. Quel que soit le mode retenu, tout indique que les parlements sont soucieux d'associer étroitement les citoyens au processus législatif.

Pour plus d'informations sur les initiatives de citoyens, voir :

C2D - Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (juin 2005). Consulté le 02.08.2005, à <<http://c2d.unige.ch/?lang=fr>>

Zimmerman, J (mars 2000). *Initiatives du public*. Consulté le 19.07.2005, à Projet Administration et coût des élections <<http://www.aceproject.org/main/francais/es/esc01b.htm>>

### **Procédures de saisine**

L'autre moyen par lequel les citoyens peuvent saisir leur parlement est celui des procédures d'audition et d'enquête sur plainte. En général, les citoyens désireux de déposer une plainte contre les pouvoirs publics, ou d'obtenir un recours, le font par le biais de leurs représentants élus. A cet égard, nous avons déjà souligné l'importance de la permanence dans la première partie de ce chapitre. A l'évidence, un élu a beaucoup plus de poids qu'un simple particulier lorsqu'il s'agit de porter plainte contre des pouvoirs publics. Les parlements prévoient également une voie d'accès plus générale, celle du droit de pétition et des commissions y afférentes. Ce droit remonte aux origines mêmes des parlements, comme le rappelle une publication récente de l'UIP intitulée *Organes parlementaires des droits de l'homme* :

*Le droit de pétition est au moins aussi ancien que l'institution parlementaire elle-même. D'aucuns soutiennent même que le Parlement du Royaume-Uni est né dans les réunions du Conseil du Roi consacrées aux pétitions. En France, le droit de soumettre des pétitions au Parlement comme voie de recours existe pratiquement sans interruption depuis la Révolution française. Avec l'influence et l'importance croissantes des parlements, ce mode de pétition est devenu l'un des principaux moyens de recours, au point que les parlements ont dû créer des commissions spéciales chargées de traiter les pétitions de plus en plus nombreuses. Ces organes peuvent être considérés comme les premières commissions des « droits de l'homme », leur objectif de toujours étant de réparer les injustices.*

De nos jours, ces commissions sont surtout chargées d'examiner des pétitions motivées par un problème d'ordre général et soutenues par un grand nombre de signataires. C'est par exemple le cas au Portugal, où « une pétition est prise en compte lorsqu'elle regroupe plus de 2000 signatures ». Dans beaucoup de pays, un système différent a été choisi, les plaintes étant généralement reçues par un Médiateur ou Protecteur public.

Cette fonction de médiateur ou de protecteur public, née en Scandinavie, est devenue la principale voie de recours pour les particuliers contre les pouvoirs publics. Certes, les compétences du Médiateur diffèrent d'un pays à l'autre, mais ce dernier est généralement chargé d'enquêter sur les actions des pouvoirs publics lorsqu'elles donnent lieu à une violation des droits de l'homme, à un abus de pouvoir ou à d'autres préjudices. Sur réception d'une plainte déposée par un citoyen (dans certains pays la plainte doit être transmise par un député), le Médiateur est habilité à enquêter et, s'il y a lieu, à demander réparation pour le plaignant et / ou modification de la pratique institutionnelle ayant conduit à la plainte. Dans la plupart des pays, les décisions du Médiateur ne sont pas contraignantes, mais elles ont beaucoup de poids. On estime qu'elles ont l'avantage d'éviter les procès, de proposer un plus large éventail de réparations et de suggérer des modifications utiles aux procédures administratives. Les extraits suivants, provenant d'Irlande et d'Argentine, relatent la création de la fonction de Médiateur dans ces deux pays :

*Irlande : Jusqu'aux années 1960, les citoyens recherchant un recours s'adressaient généralement au parlement (ou à sa commission des pétitions) ou bien aux tribunaux. La complexité de l'Etat moderne, le fait que le parlement soit dominé par le gouvernement, les délais et les frais considérables des procédures judiciaires et la méfiance croissante dans laquelle les citoyens tiennent toutes ces institutions, ont conduit à la création dans les années 1960 et 1970 de la fonction de médiateur telle que nous la connaissons aujourd'hui. Elle s'inspire d'une tradition qui existe depuis de nombreuses années en Suède et en Finlande. Le Danemark a été le premier à opter pour cette solution, suivi par la Nouvelle-Zélande, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord. Le modèle irlandais, tel que défini dans la Loi de 1980 relative au médiateur, a servi de modèle pour ces trois pays... Certes, le nombre des plaintes par an est relativement faible par rapport aux millions de décisions prises chaque année par notre fonction publique, mais les activités du médiateur ont sans aucun doute, un effet dissuasif sur les organismes publics et sont prises en compte dans leurs décisions. (Kevin Murphy, ancien Médiateur).*

*Argentine : S'inspirant de la remarquable tradition nordique, l'Argentine a institué la fonction de Médiateur responsable devant le parlement national. Le médiateur est chargé de protéger les intérêts des citoyens, de groupes de citoyens et de la communauté en général face à tout acte du gouvernement qui viole les droits fondamentaux des citoyens. D'ores et déjà les résultats sont très prometteurs en Argentine. Par ailleurs, le Médiateur permet aux citoyens de participer davantage au mécanisme de contrôle. Dans certains pays, il est responsable devant l'exécutif. Mais l'expérience montre en Argentine que la majorité des citoyens souhaitent que cette institution soit responsable devant le législatif. (Eduardo Menem, ancien président en exercice du Sénat).*

En Amérique Latine, les violations des droits de l'homme étaient si répandues sous les anciens régimes militaires que la création d'une fonction de Protecteur public (ou dans certains pays d'une Commission nationale des droits de l'homme ayant des compétences similaires) a été considérée comme un élément fondamental de la démocratie. Pour beaucoup de commentateurs ces organes doivent présenter les caractéristiques suivantes s'ils veulent être efficace :

- Indépendance complète par rapport au gouvernement.
- Des pouvoirs d'enquête étendus.
- Des ressources suffisantes et des procédures de saisine gratuites.
- Ils doivent être d'un accès aisé, du point de vue géographique grâce à des bureaux locaux et aussi par des moyens électroniques.
- Ils doivent être responsables devant le parlement et lui rendre des comptes.

Dans la plupart des pays qui se sont dotés d'un médiateur ou d'une institution équivalente, ce dernier est responsable devant le parlement dans son ensemble ou doit rendre des comptes à une commission spéciale. A Malte, le médiateur est l'un des responsables du parlement auquel il rend des comptes par le biais du président. En Ukraine, le Commissaire parlementaire (Médiateur) pour les droits de l'homme est responsable devant l'ensemble du parlement pour ce qui est du respect des droits de l'homme dans le pays. Il travaille en étroite collaboration avec certaines commissions parlementaires, en fonction de la nature des plaintes ou des saisines. Son champ d'action s'étend aux droits économiques, sociaux et civils. On en trouve un exemple dans le rapport de ce médiateur au terme de sa première année de fonction :

*En 1998, la Commissaire et la Commission parlementaire chargée des questions de santé publique, de la Mère et de l'Enfant ont été saisies par de nombreux employés d'établissements médicaux se plaignant des réductions excessives du personnel et des moyens mis à la disposition du réseau de santé. Après examen des plaintes, la Commissaire et la Commission ont conclu que ces réductions menaçaient de détruire le secteur de la santé et de porter atteinte aux droits des nombreuses personnes qui y travaillent. En conséquence, elles ont adressé une lettre ouverte au Président du parlement et au Premier ministre d'Ukraine et ont tenu des réunions avec le syndicat des travailleurs médicaux. Le Ministre de la santé a finalement pris les mesures nécessaires en vu de régler le problème.*

En Namibie, le médiateur est responsable devant une Commission permanente spéciale du parlement, chargée, entre autres, de ce qui suit :

- Examiner les rapports, annuels et autres, soumis à l'Assemblée nationale aux termes de la Loi relative au médiateur et soumettre des rapports y afférents.
- Vérifier que les services du médiateur remplissent correctement et efficacement leurs fonctions et faire des recommandations à cette fin.
- Confirmer que les administrations, ministères et agences publiques donnent suite aux demandes d'information et coopèrent comme il se doit avec les services du médiateur.

Dans d'autres pays, le médiateur ou équivalent est responsable devant une commission parlementaire des droits de l'homme dont les compétences en matière de protection et de promotion des droits fondamentaux s'étendent à l'ensemble du pays. Au Brésil, la Commission parlementaire des droits de l'homme qui reçoit elle-même les plaintes en cas d'abus et lance des enquêtes, constitue le principal organe de contrôle du respect des droits de l'homme. Etant donné que le Brésil est un Etat fédéral, le gouvernement central n'a que peu de pouvoir sur les Etats fédérés. Il incombe donc à la Commission des droits de l'homme de faire connaître, en collaboration avec les médias et la société civile, les abus commis dans les diverses régions et d'exercer des pressions sur les autorités concernées pour y remédier. Dans certains cas, son action vise à inciter le parlement fédéral lui-même à adopter des lois, comme l'explique l'un de ses membres :

*Nous avons également mis en place un système dit « de caravane des droits de l'homme ». L'objectif est de susciter des débats dans les Etats fédérés, au niveau de la Fédération et de la société dans son ensemble sur certaines questions de droits de l'homme. Ainsi, pendant une dizaine d'année un projet de loi relatif aux établissements pour malades mentaux est resté en souffrance devant le Congrès national, attendant un vote. Nous avons donc organisé des caravanes des droits de l'homme dans tout le pays afin de sensibiliser la population à la situation de ces établissements, à la condition réelle des personnes qui y sont détenues, aux violations des droits de l'homme dont elles étaient victimes et au fait qu'elles ne bénéficiaient pas des normes minimales de séjour. Les tournées des caravanes, largement couvertes par les médias, ont mobilisé les citoyens, révoltés par cet état de chose. Nous avons finalement réussi à faire adopter la loi après dix ans de débats. Nous avons agi de même pour les maisons de retraite.*

Comme on le voit, une commission peut obliger, en agissant de concert avec la société civile, le parlement à prendre ses responsabilités en matière de droits de l'homme. Comme l'a montré l'UIP dans une enquête récente sur les organes parlementaires des droits de l'homme, la défense des droits fondamentaux de la population est désormais un élément central de toutes les activités parlementaires :

*Tout d'abord, les parlements légifèrent et déterminent le cadre juridique des droits de l'homme au niveau national. Ils ratifient les traités internationaux et veillent à ce que les normes fixées par ces traités soient inscrites dans les lois nationales et respectées. Ensuite, les parlements approuvent le budget et, partant, fixent les priorités nationales. Il leur appartient donc de s'assurer que des fonds suffisants soient consacrés au respect des droits de l'homme et que ces fonds soient employés comme il convient. En troisième lieu, les parlements contrôlent l'action de l'exécutif et doivent donc examiner continuellement les politiques et décisions du gouvernement. Ils sont en mesure, par conséquent, de veiller à ce que le gouvernement, l'administration et les autres services de l'Etat respectent les obligations en matière de droits de l'homme. Enfin, et c'est très important, les parlementaires façonnent l'opinion et peuvent contribuer grandement à l'instauration d'une culture des droits de l'homme dans leur pays.*

Pour plus d'informations sur la fonction de Médiateur voir :

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (septembre 2003). *Recommandation 1615 (2003): L'institution du médiateur*. Consulté le 02.08.2005, à <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/FREC1615.htm>

Pour les commissions parlementaires des droits de l'homme voir :

Union interparlementaire (juin 2005). *Base de données PARLINE : instances parlementaires spécialisées*. Consulté le 19.07.2005, à <http://www.ipu.org/parline-f/Instanceadvanced.asp>

Union interparlementaire (mars 2004). *Renforcer le parlement en tant que gardien des droits de l'homme : rôle des instances parlementaires des droits de l'homme*. Consulté le 02.08.2005, à Séminaire à l'intention des présidents et membres des instances parlementaires des droits de l'homme <http://www.ipu.org/splz-f/hr04.htm>



## **Sommaire, chapitres 5-8**

### **5. Un parlement qui rend des comptes**

- Intégrité des parlementaires : code de conduite ; registre des patrimoines financiers ; financement des partis et des campagnes
- Information régulière des électeurs : par chaque député ; par le parlement dans son ensemble et ses commissions
- Suivi de l'opinion publique

### **6. Un parlement efficace**

#### **i) Organisation et contrôle de l'exécutif**

- Organisations et moyens du Parlement
- Gestion efficace des activités et du travail législatif
- Contrôle efficace de l'exécutif
- Procédures de contrôle budgétaire et de contrôle financier

### **7. Un parlement efficace**

#### **ii) Relations internes et externes**

- Participation parlementaire aux politiques et institutions internationales, à la ratification et à la mise en œuvre des traités
- Relations avec les autres organes élus du pays
- Rôle du parlement dans les situations de conflit et d'après conflit
- Planification

### **8. Processus de réforme**

- Procédures et commissions d'évaluation systématique des méthodes de travail
- Participation des citoyens aux réformes
- Mise en œuvre des réformes : exemples de problèmes et de réussites
- Enceintes internationales pour l'échange des bonnes pratiques ; organismes internationaux soutenant le développement parlementaire

## **Annexe 1 : Membres du Groupe d'experts sur la contribution des parlements à la démocratie**

Au 8 août 2005

M. David Beetham (rapporteur)

M. Avraham Burg

M. Pierre Cornillon

M. Peter de Souza

M. Olivier Delamare

Prof. Yakin Erturk

M. K. Scott Hubli

M. Francis Kpatinde

Mme. Marta Lagos

Prof. Christina Murray

M. Cyril Ndebele

M. Abdelwahad Radi

Mme. Loretta Ann P. Rosales

Mme. Oyun Sanjasuuren

Mme. Dulce Maria Sauri

## **Annexe 2 : Liste des parlements ayant répondu au questionnaire sur la contribution des parlements à la démocratie**

Au 8 août 2005

Afrique du Sud	Liban
Allemagne	Lituanie
Arabie saoudite	Luxembourg
Australie	Mali
Autriche	Malte
Bélarus	Mexique
Belgique	Monaco
Bhoutan	Mongolie
Burkina Faso	Norvège
Canada	Nouvelle-Zélande
Chile	Oman
Chine	Pays-Bas
Chypre	Philippines
Côte d'Ivoire	Pologne
Croatie	Portugal
Danemark	République de Corée
Egypte	République tchèque
Equateur	Roumanie
Espagne	Royaume-Uni
Estonie	Rwanda
Ex-République yougoslave de Macédoine	Saint-Kitts-et-Nevis
Fédération de Russie	Samoa
Fidji	Sénégal
Finlande	Serbie et Monténégro
France	Singapour
Gabon	Slovaquie
Grèce	Slovénie
Hongrie	Sri Lanka
Inde	Suède
Irlande	Suisse
Islande	Tunisie
Israël	Turquie
Italie	Ukraine
Japon	Viet Nam
Jordanie	Zambie
Kiribati	Zimbabwe
Lettonie	