

PARLEMENT ET DÉMOCRATIE AU VINGT-ET-UNIÈME SIÈCLE

guide des bonnes pratiques

PARLEMENT ET DÉMOCRATIE AU VINGT-ET-UNIÈME SIÈCLE



2006



UNION INTERPARLEMENTAIRE

2006

PARLEMENT ET DÉMOCRATIE AU VINGT-ET-UNIÈME SIÈCLE

GUIDE DES BONNES PRATIQUES

PARLEMENT ET DÉMOCRATIE AU VINGT-ET-UNIÈME SIÈCLE

GUIDE DES BONNES PRATIQUES

Rédigé et édité par David Beetham

Union interparlementaire

2006

Copyright © Union interparlementaire 2006

Tous droits réservés

Imprimé en Suisse

Première réimpression octobre 2007

ISBN: 978-92-9142-365-1

Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

Publié par l'Union interparlementaire

Case postale 330

1218 Le Grand-Saconnex

Genève, Suisse

Tél.: +41 22 919 4150

Fax: +41 22 919 4160

Courriel: postbox@mail.ipu.org

Internet: <http://www.ipu.org>

Indexé par Julie Lobb, Axis Indexing Service, British Columbia, Canada

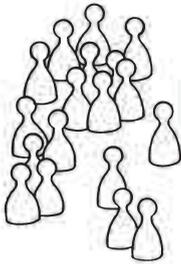
Traduit par Jean-Daniel Katz, CH-1172 Bougy-Villars, Suisse

Imprimé par SRO-Kundig, Genève, Suisse

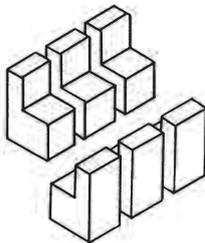
Couverture et illustrations par Aloys Lolo, Les Studios Lolos, Carouge, Suisse

Table des matières

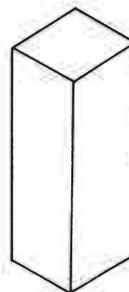
Préface	vii
Avant-propos	viii
Remerciements	x
Résumé analytique	xi
1. Introduction	1
2. Un Parlement représentatif	13
3. Un Parlement ouvert et transparent	45
4. Un Parlement accessible	73
5. Un Parlement qui rend des comptes	101
6. Un Parlement efficace (I): L'échelon national	123
7. Un Parlement efficace (II): La participation du Parlement aux affaires internationales	163
8. Affronter l'avenir	193
Annexes	208
<i>Parlements ayant soumis des contributions au Guide</i>	<i>208</i>
<i>Groupe de travail sur la contribution des Parlements à la démocratie</i>	<i>209</i>
<i>Organisations vouées au renforcement des institutions parlementaires</i>	<i>215</i>
Index.....	220



le peuple



le parlement



le pouvoir
exécutif



vous et moi

Liste des figures et encadrés

Figure 1.1: Critères: La contribution parlementaire à la démocratie . . .	10
Figure 2.1: Moyennes mondiales relatives à la présence des femmes dans les parlements nationaux, 1995 - 2000	21
Figure 2.2: Moyennes régionales relatives à la présence des femmes dans les parlements nationaux, 1995, 2000 et 2005	22
Figure 3.1: Première source principale d'information pour les nouvelles nationales et internationales, par région	53
Figure 3.2: Données concernant l'utilisation de l'Internet	65
Figure 3.3: Bande dessinée. A Day in Parliament	68
Figure 5.1: La confiance qu'inspirent les institutions nationales: moyennes régionales	118
Figure 7.1: Synchroniser la coordination entre le législatif et l'exécutif avec des étapes spécifiques du cycle CSLP	173
Figure 8.1: Sources de la réforme parlementaire	195
Encadré: Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 25.	14
Encadré: Résultats d'élections en Inde et au Royaume-Uni	16
Encadré: Principes directeurs de l'UIP relatifs au contenu et à la structure des sites Web parlementaires	62
Encadré: Extraits du guide 'Comment s'adresser à une commission parlementaire'	88

Note sur les références Web

Des références du Web figurent tout au long du texte pour permettre aux lecteurs d'obtenir plus ample information sur les questions traitées dans le Guide. Elles sont placées dans un encadré:

Union interparlementaire <<http://www.ipu.org>>

Tous les liens étaient actifs au 1^{er} avril 2006. Toutefois, en raison du caractère évolutif de l'internet, certains liens auront inévitablement disparu à terme.

Ces références ne représentent qu'une fraction des documents sur les parlements et la démocratie que l'on trouve en ligne. Une compilation plus détaillée et mise à jour des références Web sur les parlements, ainsi que la version électronique du Guide, sont accessibles sur le site Web de l'UIP <<http://www.ipu.org>>.

L'UIP décline toute responsabilité pour le contenu des sites Web externes.

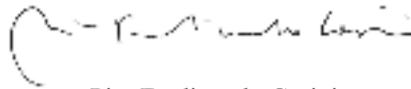
Préface

Le paradoxe de notre époque tient à ce que, d'un côté, nous saluons la victoire de la démocratie et, de l'autre, nous déplorons amèrement la crise de légitimité que le Parlement institution pivot de la démocratie – traverse dans bien des pays. La branche exécutive domine l'agenda ; la coopération internationale et la mondialisation ont engendré un processus décisionnel qui manque de transparence démocratique, et les citoyens se demandent si les processus politiques actuels sont réellement en mesure de produire des parlements représentatifs de leurs intérêts dans toute leur diversité.

Dès lors, qu'entendons-nous véritablement par parlement démocratique ? Ce guide répond à la question en proposant cinq caractéristiques clés que chaque parlement devrait posséder. Il doit être représentatif, transparent, accessible, responsable devant les électeurs, et efficace. On y trouve en outre des exemples de la manière dont les parlements peuvent, très concrètement, se doter de toutes ces caractéristiques.

Les parlements doivent être disposés à faire un peu d'introspection pour recenser ce qu'ils font avec compétence. Nombre d'entre eux ont procédé à cet exercice, ce dont le *Guide* témoigne amplement. Mais il faut aussi que les parlements identifient les domaines où ils ne sont pas à la hauteur des défis de l'époque et où ils pourraient s'inspirer des bonnes pratiques d'autres parlements. C'est de leur réponse, collective, que dépendra en grande partie la capacité de l'institution parlementaire à rester pertinente dans les années à venir.

J'espère donc que les parlements et tous ceux et celles qui, de près ou de loin, sont associés à la réforme de l'institution parlementaire feront bon usage de ce premier guide, modeste, sur la question des parlements démocratiques. L'enjeu est grand : rien moins que la qualité de la démocratie au 21^{ème} siècle.



Pier Ferdinando Casini
Président de l'Union interparlementaire

Avant-propos

Aujourd'hui plus que jamais, promouvoir la démocratie est au cœur même du mandat de l'Union interparlementaire (UIP). Progressivement, la démocratie s'est imposée comme une valeur universelle qui n'est pas le privilège d'un pays ou d'une région.

L'UIP œuvre en faveur de la démocratie de diverses façons allant des proclamations politiques – notamment la Déclaration universelle sur la démocratie adoptée en 1997 – à des programmes conçus pour renforcer l'institution parlementaire, défendre et promouvoir les droits de l'homme, et édifier des partenariats entre hommes et femmes en politique. La conviction qui sous-tend cet engagement, c'est l'idée toute simple qu'un parlement fort est le symbole vivant d'une démocratie en bonne santé. En septembre 2005, les présidents de parlement qui sont venus au Siège de l'ONU de toutes les régions du monde ont déclaré avec force que dans une démocratie, le Parlement *«est l'institution essentielle par laquelle la volonté du peuple s'exprime et les lois sont votées. C'est aussi l'institution à qui le Gouvernement rend des comptes»*.

L'UIP continue de réfléchir au lien entre Parlement et démocratie et d'agir pour le renforcer. Le présent Guide a pour ambition de recenser les valeurs fondamentales que doit incarner un parlement démocratique. Il montre en outre comment les parlements mettent ces valeurs en pratique lorsqu'ils entreprennent de relever les grands défis du vingt-et-unième siècle.

Ce qui frappe, c'est la réalisation que tous les parlements doivent faire face aux mêmes chantiers : s'adapter à l'évolution des relations entre le Parlement et les citoyens, les médias, le pouvoir exécutif et les organisations internationales. De même, le mode de représentation de toutes les composantes de la société – femmes et hommes, minorités et autres groupes marginalisés – évolue lui aussi. Une représentation efficace suppose la prise en compte des intérêts concurrents de ces différents groupes et l'arbitrage entre eux, ainsi que la garantie de l'égalité des droits pour tous les parlementaires, en particulier ceux de l'opposition.

L'imagination et la créativité dont témoignent les pratiques des différents parlements sont manifestes tout au long du Guide, qui atteste la vitalité de l'institution parlementaire partout dans le monde. Souhaitons que les usages démocratiques qu'il décrit soient une source d'inspiration et incitent à l'adoption de pratiques similaires, voire meilleures, dans tous les parlements.

Le présent Guide n'établit pas de classement entre les parlements nationaux; il n'ambitionne pas non plus d'en mesurer le degré de démocratie.

Il invite plutôt à ouvrir un débat : qu'entend-on par parlement démocratique ? Et comment un parlement peut-il mettre en pratique les valeurs démocratiques évoquées tout au long de cet ouvrage ? Je forme le vœu qu'avec l'aide des différents parlements et de l'UIP, ce débat se poursuive et nous rapproche du jour où chaque parlement pourra faire la démonstration de sa nature démocratique.

Je remercie vivement le professeur David Beetham du travail exceptionnel et de l'énergie inépuisable qu'il a déployés comme auteur du Guide et rapporteur du groupe de travail constitué pour en superviser la publication. Je tiens également à dire ma sincère gratitude à tous les membres du groupe de travail dont la contribution a été particulièrement féconde, ainsi qu'à tous les parlements dont l'apport a été des plus précieux puisqu'ils ont fourni de nombreux exemples de leurs bonnes pratiques. Enfin, je veux remercier l'Agence suédoise de développement international et le Programme des Nations Unies pour le développement qui ont généreusement financé cette publication et continuent d'appuyer le développement des institutions parlementaires, partout dans le monde.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anders B. Johansson', with a long horizontal flourish extending to the right.

Anders B. Johansson
Secrétaire général

Remerciements

Parlements et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques a été écrit et édité par David Beetham, qui a également fait fonction de rapporteur du groupe de travail associé à ce projet.

Le groupe de travail sur la contribution des parlements à la démocratie était composé d'experts internationaux venus de divers horizons professionnels; il comptait des parlementaires, des administrateurs de parlements, des spécialistes du renforcement des institutions parlementaires, des universitaires et des journalistes. Les organisateurs avaient soigneusement veillé à l'équilibre géographique et à la parité entre les sexes au sein du groupe. Le concours du groupe de travail a été précieux, tant lors des réunions qu'à la faveur des nombreux courriels échangés; ses critiques constructives des versions successives du manuscrit ont été fort appréciées. On trouvera en annexe de courtes notices biographiques concernant les membres du groupe de travail.

Randi Davis et Thomas Huyghebaert, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Alexandra Barrantes, de l'Organisation des Etats américains (OEA), Scott Hubli (également membre du groupe de travail) et Barry Driscoll, du *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) ont grandement contribué aux travaux de recherche. Des recherches complémentaires ont été menées par Sarah Bracking, Sarah Mosedale et le Secrétariat de l'UIP.

Résumé analytique

Quel est l'apport des parlements à la démocratie? Quels sont les attributs qui font d'un parlement une instance démocratique? Comment le rendre encore plus démocratique? Telles sont les questions auxquelles le présent Guide s'efforce de répondre. On y explique de façon exhaustive et systématique le rôle central du Parlement dans une démocratie et on y montre ce qu'implique pour un parlement la volonté d'être authentiquement représentatif, transparent, accessible, responsable devant les citoyens et efficace dans ses nombreuses fonctions. Le Guide illustre cette démarche, non en énumérant une liste de recettes puisées à l'extérieur, mais en fournissant des exemples de bonnes pratiques communiqués par les parlements de toutes les régions du monde, afin d'illustrer les caractéristiques particulières de leur propre activité. Partant de ces exemples, le Guide montre comment réunir dans la pratique les éléments constitutifs d'un parlement démocratique.

L'essentiel du Guide tient en un tableau de deux pages où l'on passe en revue, l'une après l'autre, les valeurs clés de la démocratie, et où sont énumérées les formes ou pratiques institutionnelles types qui permettent à un parlement de leur donner effet. Ainsi, ce qui pourrait passer à première vue pour des conceptions purement abstraites de la démocratie s'enracine dans les pratiques quotidiennes des parlements. Pour se faire une idée du contenu de ce Guide, le lecteur ne saurait mieux faire que de se reporter à ce tableau (pp. 10 et 11).

Le Guide lui-même en suit l'ordre et illustre chacun de ses éléments par des exemples principalement communiqués par les parlements eux-mêmes. Ces exemples montrent qu'en dépit de la relativement piètre estime en laquelle les parlements sont tenus dans de nombreuses régions du monde, beaucoup d'entre eux ont récemment commencé à faire preuve d'ouverture, à mieux prendre en compte les attentes de leur électorat et à s'efforcer de mieux satisfaire ses besoins dans un monde en mutation rapide. Les exemples ci-après montrent bien le travail considérable accompli par les parlements, qui s'efforcent :

- d'opter pour une composition et un modus operandi plus inclusifs, notamment en ce qui concerne les femmes et les groupes minoritaires et marginaux ;
- de mieux communiquer avec le public, notamment en informant davantage les médias de leurs travaux et en créant leurs propres sites web et leurs propres chaînes de radiodiffusion et de télévision ;
- d'expérimenter de nouvelles façons de se rapprocher de la population et de

lui permettre de participer au processus législatif;

- de restaurer la confiance en l'intégrité des parlementaires, via l'adoption de codes déontologiques ayant force exécutoire et d'une réforme du financement des partis;
- de rationaliser le processus législatif sans restreindre pour autant l'examen minutieux des projets de lois;
- de mieux superviser l'Exécutif, notamment dans le domaine de plus en plus important de la politique internationale;
- de s'engager plus énergiquement dans la collaboration transnationale, de manière à renforcer la composante parlementaire dans les organisations régionales et internationales, et de prendre une part plus active à la résolution des conflits violents.

Les nombreux exemples de pratiques démocratiques donnés dans le Guide ne visent pas à éluder les problèmes, à minimiser les défis auxquels tous les parlements doivent aujourd'hui faire face, ni à sous-estimer les difficultés liées à l'instauration d'une véritable démocratie dans la pratique. Ils ont, en fait, pour objet de montrer clairement que le changement démocratique est possible, et d'illustrer la façon d'y parvenir. Telle est la contribution que ce Guide souhaite apporter à l'instauration d'un avenir plus solidement ancré dans la démocratie.

I. Introduction

Le présent ouvrage est ambitieux : il vise à définir l'apport des parlements à la démocratie et à recenser les attributs distinctifs d'un parlement ou d'un organe législatif véritablement démocratique au 21^{ème} siècle. Il se compose pour l'essentiel des communications adressées à l'Union interparlementaire (UIP) par ses parlements membres, qui décrivent les difficultés auxquelles ils doivent actuellement faire face et citent des exemples de leurs propres pratiques démocratiques, qu'ils souhaitent partager avec leurs homologues. C'est dire que cet ouvrage ne constitue pas un simple exercice académique, non plus qu'un manuel d'instructions, mais plutôt un recueil d'idées et de pratiques démocratiques prises « sur le vif », c'est-à-dire telles que promues et concrétisées par l'action des parlements eux-mêmes.

Le paradoxe démocratique

Les premières années du 21^{ème} siècle ont été marquées par un étrange paradoxe. D'un côté, la démocratie, en tant qu'idéal et ensemble d'institutions et d'usages politiques, s'est imposée dans la plupart des pays. Comme le proclamait le document final du Sommet mondial des Nations Unies, tenu en 2005, « la démocratie est une valeur universelle [qui] n'est pas l'apanage d'un pays ou d'une région ». D'autre part, les dernières années ont été marquées par un grand 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. Soucieux d'aider à orienter ces initiatives, le présent ouvrage s'efforce donc de présenter au lecteur une vision contemporaine de la contribution des parlements 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. Le choix du mot « Guide » traduit donc cette double volonté: témoigner des aspirations tout en se montrant descriptif.

Une multiplicité de lecteurs

À 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. On espère que chaque parlementaire qui le lira y trouvera au moins une bonne idée ou un exemple de bonne pratique, susceptible d'être utilement appliqué 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. L'image tendancieuse qu'en donnent souvent les médias en est partiellement responsable.

« Les médias s'intéressent plus souvent aux sujets qui prêtent à controverse ou à des questions secondaires, comme les frais de mission », précise l'une des communications reçues. 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 de secteurs puissants et de groupes de pression que 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, le présent ouvrage peut contribuer à mieux informer les mouvements de réforme dans certains pays en donnant des exemples d'initiatives lancées ailleurs. 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.

Nous espérons, enfin, que ce Guide trouvera quelque intérêt auprès des organisations internationales soucieuses de renforcer les parlements, ainsi qu'auprès 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.

Union interparlementaire <<http://www.ipu.org/dem-f/guide.htm>>

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 l'intérêt collectif. 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 ils 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 régulières, etc. Ce cadre de droits est la garantie pour chacun de bénéficier de ce principe démocratique : un traitement égal et sans discrimination. Il peut arriver que l'on soit amené à protéger les droits de groupes vulnérables ou rejetés, même quand leur violation recueille un appui majoritaire.

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 :

- Légiférer
- Voter les recettes fiscales et les dépenses, généralement dans le cadre du budget national
- Contrôler l'action, les politiques et les agents de l'Exécutif
- Ratifier les traités, ou en autoriser la ratification, et contrôler les instances créées par traité
- Débattre des questions d'importance nationale et internationale
- Entendre les doléances et corriger les abus
- Statuer sur les 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 de favoriser l'émergence d'une société civile dynamique et de rechercher avec elle 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 lorsqu'ils s'organisent en groupe 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 contre-poids 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 les médias, afin de garantir tant leur indépendance que leur diversité.

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 l'intérêt collectif, un bien supérieur à la somme des intérêts indivi-

duels 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 parlementaires 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 ci-après (figure 1.1), ces valeurs et conditions démocratiques figurent dans les deux premières colonnes. La troisième définit les procédures et institutions qui permettraient 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 États 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. La diversité même et la créativité des pratiques évoquées dans le présent Guide confirme l'une des conclusions du document final du Sommet mondial des Nations Unies, tenu en 2005, selon laquelle « il n'existe cependant pas de modèle unique de démocratie ». En même temps, les valeurs

fondamentales énumérées dans cette liste de critères nous indiquent la direction à suivre et nous aident à mieux concevoir ce à quoi un parlement véritablement démocratique pourrait ressembler. Elles ont également inspiré l'ordonnancement et la teneur des différents chapitres du présent Guide.

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 leur semblaient mériter 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 de ceux que l'on obtiendrait par le biais d'une enquête en bonne et due forme. Ils sont simplement ceux qui ont été retenus et communiqués par les parlements eux-mêmes, quoique, hélas, il n'ait pas été possible de les inclure tous. 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, dûment référencées.

Quelques précisions

Deux autres précisions nous semblent nécessaires. 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 ouvrage. 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.

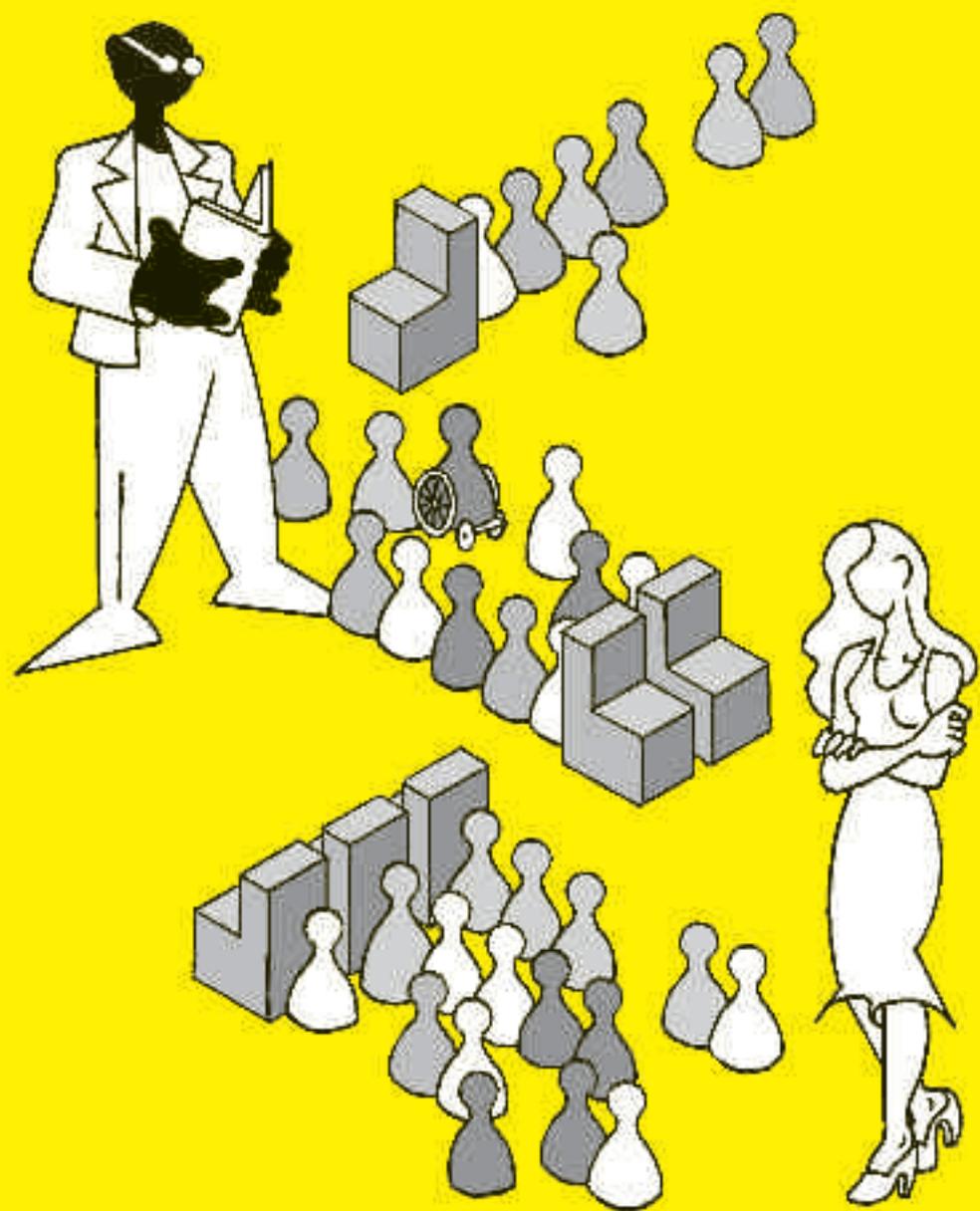
A cet égard, une dernière remarque s'impose. La démocratie, en pratique, implique souvent un arbitrage entre des normes et valeurs concurrentes qui ne peuvent toutes avoir la priorité en même temps. Ainsi les parlements sont censés faciliter le programme législatif d'un gouvernement tout en le contrôlant et en l'améliorant; l'immunité parlementaire est destinée à protéger les parle-

mentaires de l'arbitraire de l'exécutif mais peut également soustraire à la sanction des agissements criminels; le droit d'initiative donné aux parlementaires, à titre individuel, 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.

Figure 1.1: Critères: La contribution parlementaire à la démocratie

Objectifs ou valeurs de base. Un Parlement qui soit :	Exigences	Moyens procéduraux et institutionnels utiles à la réalisation de ces objectifs ou valeurs
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 dument 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>
Accessible	Participation du public (société civile, mouvement associatif, etc.) aux travaux du Parlement	<p>Moyens divers permettant aux électeurs d'avoir accès à leurs élus</p> <p>Modes efficaces de participation du public au travail législatif; droit de consultation ouverte pour les parties intéressées; droit de pétition; procédures systématiques de doléances</p> <p>Possibilité de lobbying, dans les limites des dispositions légales régissant la transparence</p>
Responsable	Parlementaires comptables de leur action et de l'intégrité de leur conduite devant les électeurs	<p>Sanction électorale efficace et processus de suivi; procédures de communication d'informations aux électeurs; normes et code de conduite ayant force exécutoire</p> <p>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</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 pour la qualité de la vie publique ou la stabilité du système politique 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 dis-

crimination. Les normes régissant des « élections libres et régulières » sont désormais bien définies puisqu'elles s'appliquent à tous les niveaux : de l'inscription des électeurs et des partis 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.

En même temps, nous ne devons pas écarter la possibilité qu'un parlement soit non représentatif en raison de restrictions importantes 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. D'autres pays ont signalé qu'ils avaient étendu le suffrage aux citoyens vivant à l'étranger, une extension qui prend une importance toute particulière dans le cas de pays ayant une forte proportion de travailleurs expatriés. De ce fait, les Philippines ont grossi leurs listes électorales de quelque 7,5 millions de nouveaux électeurs potentiels en 2003; dans le cas du Mexique en 2005, leur nombre a été de plus de 10 millions. D'autres pays encore ont augmenté leur nombre d'électeurs en fixant l'âge minimum à 18 ans, voire à 16.

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>>

Autres lectures en ligne sur les élections libres et régulières :

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2002). *Lignes directrices en matière électorale*.

<[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)>

Goodwin-Gill, G (2006). *Elections libres et régulières*. Union interparlementaire
<<http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-f.pdf>>

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

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (2003). *Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states*.

<http://www.osce.org/documents/odhr/2003/10/772_en.pdf> (document en anglais)

Southern Africa Development Community (2004). *SADC principles and guidelines governing democratic elections*.

<http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/sadc/elecprinciples.pdf> (document en anglais)

Southern Africa Development Community Parliamentary Forum (2001). *Norms and standards for elections in the SADC region*. < Southern Africa Development Community Parliamentary Forum (2001). *Norms and standards for elections in the SADC region*.

<http://www.sadcpf.org/documents/SADCPF_ElectionNormsStandards.pdf> (document en anglais)

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

Systèmes électoraux

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. Plusieurs systèmes électoraux sont actuellement en usage; les trois plus courants sont :

- Le scrutin uninominal en vertu duquel, dans chaque circonscription, les électeurs votent pour un seul candidat. Lorsque le scrutin est à un seul tour, le candidat qui recueille le plus de suffrages l'emporte, qu'il ait ou non réuni la majorité absolue des suffrages exprimés. Le scrutin uninominal à deux tours avec élimination des candidats autres que les deux premiers,

permet de garantir que le candidat élu a remporté la majorité non plus relative mais absolue des voix. Dans certains pays ce résultat peut être atteint par un système de report ou transfert des voix.

- Le scrutin de liste avec attribution des sièges à la proportionnelle. Dans ce cas, les partis politiques présentent des listes de candidats, classés selon un ordre fixe, qui briguent les sièges – en nombre supérieur à 1 – à pourvoir dans chacune des circonscriptions électorales établi au niveau régional, voire national. Le nombre de candidats élus sur chacune des listes est proportionnel au nombre de suffrages exprimés en faveur des différents partis dans la circonscription.
- Le système mixte. Dans ce cas, les électeurs disposent de deux voix, l'une pour le représentant de circonscription à élire au scrutin uninominal, l'autre pour une liste ou un parti permettant l'attribution de sièges supplémentaires, à la proportionnelle, au niveau régional ou national. Ce système a pour effet d'équilibrer la représentation des différents partis au sein du parlement en introduisant une dose de proportionnalité plus ou moins forte en fonction du nombre de représentants élus selon chacune des deux méthodes.

L'analyse de ces trois systèmes montre que le système de scrutin majoritaire à un tour peut aboutir à la constitution d'un parlement présentant une répartition des sièges entre les partis peu en rapport avec les suffrages obtenus par ces partis au niveau national, donc d'un parlement peu représentatif de la volonté populaire du pays. La comparaison des résultats des élections récemment tenues en Inde et au Royaume-Uni montre combien ces résultats dépendent du contexte national particulier (voir l'encadré ci-dessous). Bien que les résultats obtenus en Inde traduisent un manque de concordance flagrant entre les votes exprimés et le nombre de sièges remportés dans les différents Etats

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

Source: Union interparlementaire

de l'Union indienne par les différents partis politiques, le résultat national du scrutin n'en était pas moins largement représentatif de l'opinion politique du pays, alors que les élections intervenues au Royaume-Uni ont débouché, à l'instar des deux précédents scrutins, sur un parlement fort peu représentatif.

Le scrutin de liste, par contre, est conçu pour permettre la constitution d'un parlement reflétant largement le choix des électeurs, qui ont à choisir entre différents partis politiques, et donc tout l'éventail des opinions politiques du pays. L'inconvénient de ce système est qu'il peut rompre le lien entre les électeurs et un représentant local identifiable – or ce lien est important dans la mesure où il met l'élu en contact avec ses mandants et lui permet de représenter les intérêts locaux. Les communications reçues dans le cadre de la présente étude montrent qu'un certain nombre de parlements naguère fondés sur le système du représentant unique par circonscription y ont récemment ajouté un volet scrutin de liste, ce qui constitue la réforme la plus simple permettant de disposer d'un parlement plus représentatif et plus inclusif. En 2002, par exemple, le Parlement de Monaco a ajouté un élément de proportionnalité à son système de scrutin à deux tours, de manière à garantir une représentation politique plus diversifiée au Conseil national. La République de Corée a modifié sa loi électorale en 2004, instituant un système « Une personne, deux voix », en vertu duquel chaque électeur met 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 permet de répartir 56 sièges additionnels à la proportionnelle. « En conséquence, la 17^e Assemblée nationale est devenue plus représentative et fait entendre la voix de tous les groupes de la société ». L'effet d'une telle réforme, qui permet à certains secteurs de la société, jusque là sous-représentés, de s'assumer, est reflété dans la communication sur les Philippines d'un membre du groupe de travail de l'UIP.

La promulgation, en 1995, de la loi instituant le scrutin de liste, applicable à 20% des membres de la Chambre des représentants du Congrès des Philippines, ce qui représente l'attribution d'un maximum de 53 sièges pour un total de 236 membres, a constitué une avancée en direction du démantèlement du monopole exercé par les grandes sociétés et les grands propriétaires fonciers sur la composition du Congrès des Philippines. C'est un système de représentation proportionnelle qui vient s'ajouter, à l'échelon du district électoral, au système de la majorité relative, fondé sur un scrutin majoritaire à un tour. Bien qu'imparfait et méritant d'être amendé, le scrutin de liste a permis l'élection de représentants des secteurs « marginalisés et sous-représentés de la société philippine.

Autres lectures en ligne sur les différents systèmes électoraux:

International IDEA (2002). *La conception des systèmes électoraux: un manuel de International IDEA*.

<http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_French_full_book.pdf>

Projet Administration et coût des élections (2003). *Systèmes électoraux: table des matières*. <<http://www.aceproject.org/main/francais/es/index>>

Projet EPIC : Collecte de données sur le processus électoral (2004). *Résultats de la recherche EPIC pour Systèmes électoraux*.

<[http://epicproject.org/ace/compepic/fr/topic\\$es](http://epicproject.org/ace/compepic/fr/topic$es)>

Union interparlementaire (2006). *Base de données Parline: module sur les systèmes électoraux*. <<http://www.ipu.org/parline-fi/parlinesearch.asp>>

Qui vote, en fait ?

Indépendamment du caractère intégrateur du suffrage et de la nature du système électoral, il est clair que la représentativité politique du Parlement peut également dépendre de *qui* exercent effectivement leur droit de vote. Parmi les nombreuses raisons invoquées pour ne pas voter, l'une des plus courantes tient à la conviction que les élus, quels qu'ils soient, ne représenteront pas les intérêts de leurs électeurs. Si cette croyance est plus manifeste dans certains secteurs de la société que dans d'autres, elle peut fausser la composition du parlement issu du scrutin. Ainsi, par exemple, le coût d'une campagne électorale risque d'inciter les élus à représenter davantage le point de vue de leurs soutiens financiers 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 *Un Parlement qui rend 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 et, de ce fait, sur l'importance du taux de participation électorale.

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.

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 16,4% approximativement de l'ensemble des législateurs dans le monde. Elles ne sont pas représentées du tout dans 11 parlements et, dans la chambre unique ou basse de 60 parlements, leur pourcentage est inférieur à 10% (chiffres au 28 février 2006).

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 parle-

mentaire. Dans sa publication *Politique: Les femmes témoignent*, les femmes répondent à cette question dans leurs propres termes :

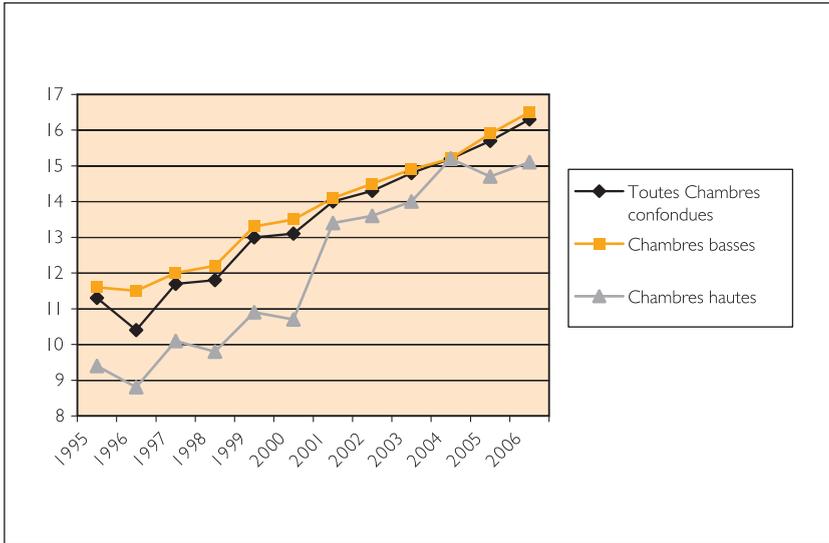
- *S'agit-il d'une question d'égalité et de justice.* «Une démocratie dans laquelle les femmes ne sont que marginalement représentées n'est pas une véritable démocratie... La participation des femmes à l'élaboration des politiques est une question de justice et d'égalité». «Tout déficit d'égalité pour 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 des Nations Unies pour le développement (PNUD), 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 20 actuellement et le pourcentage global des femmes parlementaires n'a cessé d'augmenter, passant de 11% à 16,4%, comme le montre le tableau 2.1.

Figure 2.1 : Moyennes mondiales relatives à la présence des femmes dans les parlements nationaux, 1995 - 2006

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



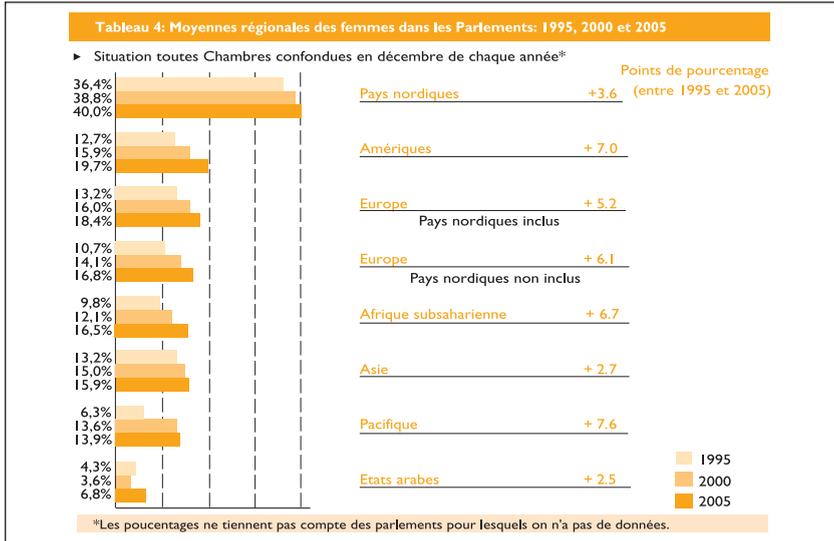
* Les pourcentages indiqués ne tiennent pas compte des parlements pour lesquels aucune donnée n'était disponible.

Source: Union interparlementaire

On trouvera la répartition régionale de ces chiffres dans le tableau 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, la Tunisie et l'Iraq se différencient des Etats arabes, le dernier de ces pays ayant plus de 25% de femmes parlementaires. En Afrique sub-saharienne, le Rwanda arrive en tête avec plus de 48%. Sur le continent américain, 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 pour les deux chambres du Parlement combinée en décembre de chaque année*



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

Source: Union interparlementaire (2006). *Les Femmes au Parlement en 2005: regard sur l'année écoulée* <http://www.ipu.org/pdf/publications/women06_fr.pdf>

Autres lectures en ligne sur le pourcentage de femmes dans les parlements nationaux:

Union interparlementaire (2005). Les femmes en politique 2005: affiche. <http://www.ipu.org/pdf/publications/wmmap05_fr.pdf>

Union interparlementaire (2006). *Les femmes dans les parlements mondiaux: état de la situation au 28 février 2006*. <<http://www.ipu.org/wmn-f/classif.htm>>

Union interparlementaire (2006). *Les femmes dans les parlements mondiaux. Statistiques antérieures*. <<http://www.ipu.org/wmn-f/world-arc.htm>>

Union interparlementaire (2006). *Les femmes en politique: 60 ans en rétrospective (dossier d'information)*. <http://www.ipu.org/PDF/publications/wmninfokit06_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. À ce jour, 81 pays ont pris de telles mesures, le plus souvent à l'issue de campagnes énergiques menées par des organismes de promotion de la femme. 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 de candidats présentés par les partis, ou « quotas », réservés aux femmes, y compris aux meilleures places.*
- *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^e 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.

Autres lectures en ligne sur les « quotas » et les autres mesures volontaristes:

Global database of quotas for women. <<http://www.quotaproject.org/>> (site en anglais)

Htun, M (2004) *Is gender like ethnicity?* Global Database of Quotas for Women <<http://www.quotaproject.org/other/HtunPOP2004.pdf>> (document en anglais)

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

International IDEA (2004). *The implementation of quotas: African experiences.* <http://www.quotaproject.org/publications/Quotas_Africa.pdf> (document en anglais)

Union interparlementaire (2004). *Les femmes au parlement en 2005: regard sur l'année écoulée.* <http://www.ipu.org/pdf/publications/women06_fr.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 « affirmative 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. A Singapour, par exemple, 14 circonscriptions sur 23 sont prévues pour assurer une représentation des groupes ethniques; sur la liste présentée par chaque parti doit obligatoirement figurer au moins un candidat appartenant à une minorité.
- *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. L'Inde réserve actuellement 79 des 543 sièges du Lok Sabha aux 41 castes et tribus inscrites. L'Ile 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 parlementaires 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 membres de la Chambre à des sièges ouverts.

Le rôle d'une seconde chambre

La seconde chambre du Parlement (ou Chambre haute) peut jouer un rôle clé en représentant la population nationale dans toute sa diversité. Il va de soi

que dans un système fédéral la diversité *territoriale* du pays est reflétée dans la représentation des différents Etats ou provinces et dans l'intérêt qu'ils témoignent pour une seconde chambre; celle-ci peut avoir pour mandat particulier d'étudier l'impact de la loi dans les différentes régions et localités. Cette fonction territoriale n'est pas l'apanage des seuls systèmes fédéraux; et elle peut prévoir, comme le fait la France, une représentation spéciale à la seconde chambre des citoyens vivant à l'étranger. Dans tous les pays qui se sont dotés d'un système bicaméral, le mode de sélection de la seconde chambre peut également servir à assurer une meilleure représentation des divers groupes sociaux et des différentes communautés, soit via l'adoption d'un système électoral différent pour la seconde chambre, soit par le biais de procédures de nomination (lorsqu'il est prévu que des membres sont nommés). On peut ainsi améliorer la représentativité sociale du parlement, en prévoyant, par exemple, la représentation de groupes particuliers comme les personnes handicapées, les groupes sociaux marginalisés et les petites minorités de toute sorte.

Autres lectures en ligne sur la représentation des communautés minoritaires et marginales:

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2000). *Droit électoral et minorités nationales*.
<[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)004-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)004-f.asp)>

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2005). *Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens*. <[http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-f.asp](http://venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-f.asp)>

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

Norris, P (2004). Ethnic minorities, dans *Electoral engineering: voting rules and political behavior*.
<<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ACROBAT/Institutions/Chapter%209.pdf>> (document en anglais)

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (2001). *Guidelines to assist national minority participation in the electoral process*.
<<http://www.osce.org/item/13589.html?ch=129>> (document en anglais)

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 parlementaire 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. De nombreux 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 parlementaires dont l'impartialité est au-dessus de tout soupçon, notamment aux postes de président de commission ou de vice-président de l'assemblée. Le premier président du Lok Sabha indien, G.V. Mavalankar, incarnait on ne peut mieux ces qualités :

Comme Président du premier Lok Sabha d'une nation naissante, le rôle de G.V. Mavalankar n'était pas seulement celui d'un médiateur et d'un animateur de débats, mais celui d'un père fondateur investi d'une grande responsabilité: instaurer des règles, des procédures, des conventions et des coutumes conformes aux valeurs de la nation. Il s'attela à cette tâche avec patience, persévérance, sagesse et, surtout, un grand sens de l'Histoire. [...] Dans l'application du Règlement intérieur et la conduite des débats de la Chambre, Shri Mavalankar se montra d'une rare objectivité et ne fit jamais de distinction entre membres du parti au pouvoir et membres de l'opposition. Cette tradition s'est maintenue au cours des années et c'est elle qui garantit le bon fonctionnement de notre système parlementaire.

La description ci-dessus montre bien à quel point l'importance du caractère d'un président de parlement, (surtout s'il s'agit d'un parlement nouvellement créé ou encore jeune) dans l'instauration d'une tradition d'impartialité dans la conduite des débats. Dans les parlements où l'on conçoit le rôle du président comme celui d'une figure de proue représentant le parti ou la coalition au pou-

voir, il est important de prévoir des mécanismes régulateurs pour s'assurer que les droits de tous les élus sont respectés.

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. Ainsi, la Serbie-Monténégro indique que « dans le processus de mise en place des instances de travail de l'Assemblée, on tient compte de la représentation proportionnelle des parlementaires de chaque Etat membre et chaque parti politique ». 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. Au 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. Il est très souhaitable d'appliquer ce principe dans les commissions de procédure qui préparent le travail du Parlement. Au Zimbabwe, par exemple, une commission pluripartite 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. De tels arrangements sont fréquents dans la plupart des parlements et nous en traiterons plus en détail au chapitre 6. Dans certains cas, cette recherche du consensus s'étend aussi à l'ensemble des commissions. A 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.

Lorsque le consensus s'avère impossible dans les travaux en commission, beaucoup de parlements permettent la prise en compte de rapports des minorités.

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. Même dans système monarchique de l'Arabie saoudite, tout groupe constitué de dix membres de l'Assemblée a désormais le droit de déposer une proposition de loi ou un amendement à une loi en vigueur. 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 les sur droits spécifiques pour les partis d'opposition au parlement:

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

Pour les parlementaires de base

Toujours dans le même souci de ne pas exclure, il faut veiller à donner aux parlementaires qui n'ont pas de responsabilité particulière au sein de leur groupe politique la possibilité garantie de participer à toutes les activités du parlement. Beaucoup de parlements réservent à ces élus un temps de parole pour leur permettre de présenter des propositions de loi, 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 propositions de loi, ce qui complique singulièrement l'organisation de son travail. Le Riksdag suédois exprime les mêmes réserves sur le droit d'initiative de parlementaires non inscrits :

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 parlementaires 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 parlementaires 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 parlementaires 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 parlementaires 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 parlementaires 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 démente », « 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 parlementaires de base consiste à mettre en place une instance 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. « Cette instance ne peut prendre l'initiative d'une question parlementaire ni de décision finale sur une telle question, mais elle peut se charger de n'importe quelle activité entre ces deux moments. Grâce à elle, le temps consacré aux questions soumises par le gouvernement et par des parlementaires individuels a été considérablement augmenté. Il a également permis d'organiser des débats continus sur les rapports des commissions parlementaires tout en donnant aux parlementaires la possibilité de mieux débattre ». On trouve une instance 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. Le Parlement sud-africain note « qu'en dépit des succès rencontrés dans l'augmentation du pourcentage d'élues, les femmes ont encore parfois du mal à remplir leur rôle politique, et que le parlement doit constamment veiller à ce que son infrastructure et son organisation permettent de satisfaire les besoins pratiques et stratégiques des femmes ». 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 parlementaires 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 (*Politique: les Femmes témoignent*, UIP, 2000).

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 parlementaires», mais rien n'était prévu pour les conjoints des parlementaires.

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 parlementaires 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 parlementaires 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 parlementaire 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».

Certains parlements, dans le cadre d'une initiative plus ambitieuse, se sont dotés d'une commission d'égalité entre hommes et femmes, chargée de promouvoir la parité entre les sexes dans l'ensemble de la société. Ces commissions sont généralement composées d'un nombre égal d'hommes et de femmes, comme c'est le cas en France; dans une démarche soucieuse de parité, certaines d'entre elles s'emploient même à passer en revue leurs propres procédures parlementaires. Ainsi le Parlement suédois a 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 parlementaires, 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 parlementaires 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 parlementaires 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.

Autres lectures en ligne sur la prise en compte de l'égalité entre hommes et femmes dans le travail des parlements:

The Commonwealth (2001). *Gender-sensitizing Commonwealth parliaments*.
<<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/gendersensitizingcwparliaments.pdf>> (document en anglais)

Union interparlementaire (2000). *Politics: women's insight*.
<http://www.ipu.org/PDF/publications/womeninsight_en.pdf> (document en anglais)

Union interparlementaire (2004). *Enhancing the role of women in electoral processes in post-conflict countries. Post-election support*.
<<http://www.un.org/womenwatch/osagi/meetings/2004/EGMelectoral/EP3-IPU.PDF>> (document en anglais)

Union interparlementaire, Nations Unies Division de la promotion de la femme (2003). *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol. Handbook for Parliamentarians*.
<http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf> (document en anglais)

Union interparlementaire, Programme des Nations Unies pour le développement (2002). *Séminaire national sur « Le processus d'intégration du genre dans la nouvelle Constitution du Rwanda »*.
<http://www.ipu.org/pdf/publications/kigali_bi.pdf>

Égalité pour les parlementaires 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 parlementaires élus, ou on peut accorder certains droits spéciaux aux minorités:

droit de proposer des propositions 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 au Lok Sabha indien, les langues de travail sont l'hindi et l'anglais. Cependant, depuis le Quatrième Lok Sabha, les parlementaires 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.

Autres lectures en ligne sur l'usage des langues minoritaires et vernaculaires dans le travail des parlements:

Matiki, A (2002). *Language planning and linguistic exclusion in the legislative process in Malawi*. <<http://www.linguapax.org/congres/taller/taller1/Matiki.html>> (document en anglais)

The House: New Zealand's House of Representatives 1854-2004 (2005). *Parliament in Te Reo*. <<http://www.nzhistory.net.nz/Gallery/parlt-hist/tereo.html>> (document en anglais)

Faciliter le travail de tous les parlementaires

Outre les diverses formes d'inégalité que nous avons déjà évoquées, certains parlementaires 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 parlementaires doivent pouvoir en bénéficier à égalité et que les services de documentation et d'analyse du parlement doivent servir tous les parlementaires 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 parlementaires 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 parlementaires 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 parlementaires 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 inégales. 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 parlementaires :

- droits et devoirs des parlementaires ;
- 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 parlementaire 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 parlementaires, 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), par exemple, explique tous les aspects du travail d'une commission : règlement permanent, procédure par type d'activité, services administratifs dispo-

nibles, conseils aux présidents, etc. Le but est d'initier les parlementaires 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, 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'un diplôme 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 parlementaires 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 », qui protègent les

parlementaires contre des poursuites pour des opinions exprimées ou des votes émis dans l'exercice de leur mandat.

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 parlementaire 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 parlementaire. 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 parlementaires 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 parlementaires 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 par-

lements concernés. Ce n'est qu'à défaut de solution à l'amiable que la question est rendue publique par le biais du Conseil directeur de l'UIP. Ce comité est désormais reconnu comme le principal organe international pour ce qui est de la protection des droits des parlementaires.

Autres lectures en ligne sur les droits des parlementaires :

McGee, S (2001). *Rules on parliamentary immunity in the European Parliament and the member States of the European Union*. European Centre for Parliamentary Research and Documentation
<<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/RulesParlImmu.pdf>> (document en anglais)

Myttenaere, R (1998). The immunities of members of parliament, dans *Constitutional and Parliamentary Information* N° 175. Association des Secrétaires Généraux des Parlements <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1998_175_05-e.pdf> (document en anglais)

Union interparlementaire (1993). *Symposium interparlementaire. Le parlement : gardien des droits de l'homme. Synthèse des débats par la présidence du symposium*. <<http://www.ipu.org/splz-f/budapest.htm>>

Union interparlementaire (2006). *Base de données Parline: module sur le mandat parlementaire*. <<http://www.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp>>

Union interparlementaire (2006). *Droits de l'homme et droit humanitaire*. <<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 parlementaire s'attende à ce que ce parlementaire 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 parlementaires 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. Les partis, eux, ont le devoir d'élaborer des procédures internes démocratiques permettant de débattre librement de questions prêtant à controverse, plutôt que de simplement s'en tenir à des diktats émanant de la direction.

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 ont à leur disposition plusieurs sanctions pour ramener les parlementaires dissidents à la discipline, la peine ultime étant l'expulsion du parti, au risque pour le parlementaire 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 parlementaire 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 traitement équitable, notamment le droit du parlementaire à se défendre. Ensuite, l'expulsion ne doit pas entraîner automatiquement la perte du siège du parlementaire 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 parlementaire 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 son exclusion du parti.

La question devient plus épineuse lorsque le parlementaire 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 impliquant la perte de leur siège par les parlementaires en cause. Citons à ce sujet l'amendement à la Constitution adopté 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 parlementaire concerné, de son parti, mais même en cas de vote contraire aux indications du parti sans autorisation préalable de celui-ci. Cet amendement a été renforcé par l'adoption, en 2003, d'un autre amendement visant à prévenir la fusion complète de partis politiques.

Le Parlement suédois traite autrement le problème des défections. Il affirme que, bien que choisis au scrutin de liste, les parlementaires sont élus à titre individuel et sont investis d'un mandat personnel.

En conséquence, si un élu est exclu de son parti ou s'il quitte celui-ci en pleine campagne électorale, il reste membre du parlement. Toutefois, les élus qui quittent leur groupe parlementaire en cours de mandat ne peuvent former un nouveau groupe parlementaire pouvant être reconnu comme tel par le parlement, ni rejoindre officiellement un autre groupe parlementaire.

À 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 parlementaires tout au long de leur mandat revêt la plus haute importance pour l'indépendance parlementaire, en conséquence:

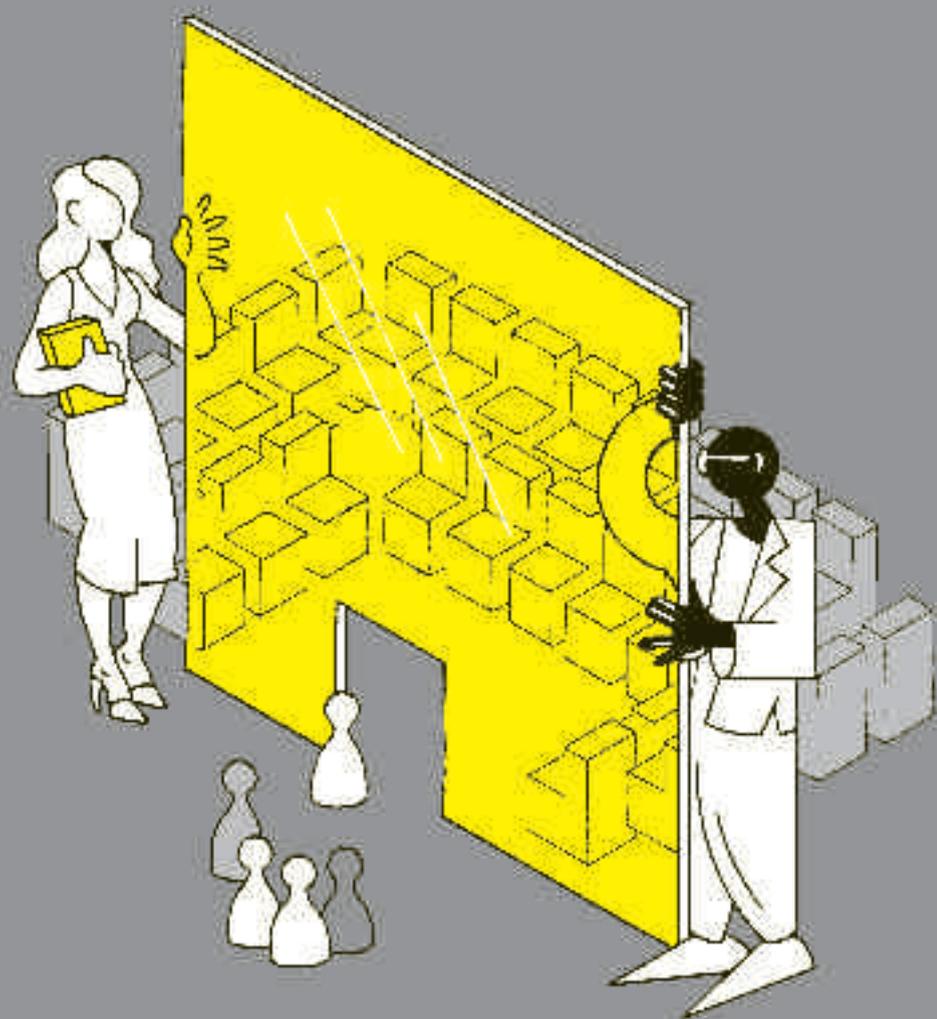
- a) *l'exclusion de parlementaires d'un parlement comme sanction pour avoir quitté leur parti doit être considérée comme éventuellement attentatoire à l'indépendance des parlementaires concernés, mais des mesures anti-défection peuvent s'avérer nécessaires dans certains territoires pour lutter contre la corruption ;*
- b) *les lois autorisant la révocation de parlementaires au cours de leur mandat doivent être considérées avec prudence car elles peuvent compromettre l'indépendance des parlementaires ;*
- c) *lorsqu'un parlementaire quitte son parti de son propre chef, cela ne doit pas entraîner la perte de son siège.*

Autres lectures en ligne sur les droits des parlementaires vis-à-vis de leur parti:

Norris, P (2004). *Building political parties: reforming legal regulations and internal rules*. International IDEA
<http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20_3_.pdf> (document en anglais)

Scarrow, S (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-Party Democracy*. National Democratic Institute
<http://www.accessdemocracy.org/library/1951_polpart_scarrow_110105.pdf> (document en anglais)

The Commonwealth (2002). *Commonwealth (Latimer House) Principles on the three branches of government*.
<http://www.cpahq.org/CommonwealthPrinciplesonThreeArmsOfGovernment_pdf_media_public.aspx> (document en anglais)



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 appartenant au peuple dans son ensemble et aux seuls parlementaires. 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 suivre personnellement les travaux de leur parlement. 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 oeuvre 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', dit et répète le Parlement irlandais. Les images de travées désertes donnent l'impression que les parlementaires 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 du 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. Les réserves émises à ce sujet par certains parlementaires tiennent à la crainte de voir ces délibérations se muer en foires d'empoigne partisans, ou que les témoins soient moins spontanés dans leurs dépositions, ou encore que certains parlementaires n'abusent de l'occasion pour faire de grands effets de manches à la tribune. Reste que les médias ne pourront donner une image plus fidèle du travail des parlementaires tant que les commissions ne se seront pas ouvertes comme il convient, ce qui tend d'ailleurs à devenir de plus en plus souvent fréquent. 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 Puttnam du Royaume-Uni sur la communication parlementaire 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 parlementaires doivent admettre que ce type de communication n'est pas, par nécessité, favorable à tel ou tel parti (Hansard Society Commission, Members Only? Parliament in the Public Eye, Hansard Society, 2005).

Baucoup de parlements sont malheureusement incapables de s'offrir les services de responsables médias de ce type. Il leur suffirait, cependant, de former les parlementaires 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 Four 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.

Autres lectures en ligne sur la Puttnam Commission on Communication of Parliamentary Democracy:

Puttnam Commission on Communication of Parliamentary Democracy (2005). *Members only? Parliament in the public eye*. Hansard Society
<http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/puttnam_commission>
(document 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. Cela est différent de l'obligation faite aux institutions publiques de publier leurs propres rapports et comptes rendus, encore que ces deux impératifs puissent être couverts par un même règlement ou une même loi. Désormais, cinquante pays ou plus, appar-

tenant 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 19:

- 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.

Autres lectures en ligne sur les lois relatives à la liberté de l'information et sur les lois types en la matière:

Article 19 (2001). *A model Freedom of Information Law*.
<<http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>> (document en anglais)

Commonwealth Parliamentary Association (2003) *Recommendations for an informed democracy*. <<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/Perth.pdf>> (document en anglais)

Freedominfo.org <<http://www.freedominfo.org>> (site en anglais)

Mendel, T (2005). *Parliament and access to information: working for transparent governance*.
<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Parliament_and_Access_to_Information_with_cover.pdf> (document en anglais)



Organization of American States (2003). AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03): *Access to public information: strengthening democracy*. <http://www.oas.org/juridico/english/ga03/agres_1932.htm> (document en anglais)

The Commonwealth (2003). *Model Freedom of Information Act*. <http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/{AC090445-A8AB-490B-8D4B-F110BD2F3AB1}_Freedom%20of%20Information.pdf> (document en anglais)

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 utili-

sés 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 la publication de l'Article 19 sur la diffamation, conférant aux journalistes le droit de refuser de désigner leurs sources, un droit applicable bien entendu

Autres lectures en ligne sur la liberté d'expression et les parlements :

Article 19 (2000). *Defining defamation: principles on freedom of expression and protection of reputation.*

<<http://www.article19.org/pdfs/standards/definingdefamation.pdf>> (document en anglais)

Union interparlementaire (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.*

<<http://www.ipu.org/splz-f/sfe/conclusions.pdf>>

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».

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) Ce tableau ne couvre pas l’internet, qui devient l’une des premières sources d’information dans de nombreux pays, en particulier chez les jeunes.

Figure 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. (Chambre des députés brésilienne (2005). *Those Who Encourage Low Quality are against Citizenship*)*

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 indécates 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.

Autres lectures en ligne sur la régulation des médias :

Bouchet, N; Kariithi, N.K (2003). *Parliament and the media: building an informed society*. Institut de la Banque mondiale, Commonwealth Parliamentary Association

<<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37228BouchetKariithiWEB.pdf>> (document en anglais)

Commonwealth Parliamentary Association (2005). *Parliament and the media*. <<http://www.cpahq.org/topics/parliamentmedia/>> (document 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. Il ne faut surtout pas sous-estimer la difficulté inhérente à une telle entreprise : en effet, il ne s'agit pas simplement de communiquer des informations, mais surtout de les rendre intelligibles à la grande majorité de ceux qui ne sont pas familiarisés avec le fonctionnement et les travaux du parlement.

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.

Par tradition, les parlements conservent les procès-verbaux imprimés de leurs séances. Beaucoup d'entre eux disposent désormais aussi de leur propre chaîne de télévision pour diffuser les délibérations et en conserver des enregistrements. 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 courriels reçus par la chaîne donnent une idée assez précise de l'accueil réservé par un public très diversla 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 la contribution mexicaine, 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 à l'étranger 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 officielles, 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 du Rajya Sabha et du Lok Sabha, à tout le pays. Les chaînes ont été inaugurées par le vice-président de l'Inde, pour l'un, et par le Président du 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 tout particulièrement de développer les retransmissions par radio des délibérations parlementaires dans les 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 parlementaires 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, y compris un site public pour informer les citoyens sur les délibérations parlementaires et mettre les recueils de lois à la disposition du public, et, souvent,

d'un site interne destiné à favoriser l'interaction avec leurs membres. Le Congrès national de l'Équateur, par exemple, a élaboré une base de données électroniques en ligne, facile à consulter, qui contient toutes les lois adoptées depuis 1979, ainsi que le détail des débats et des votes connexes. Ces sites Web ne constituent pas seulement un moyen plus aisé d'accéder à l'information, ils permettent aussi une certaine interactivité, comme en atteste cette communication du Congrès chilien :

La technologie de l'information semble en mesure de donner une impulsion électronique à la démocratie, dans la mesure où l'accès illimité aux informations d'ordre législatif et l'interactivité inhérente aux sites Web parlementaires confèrent plus de transparence au processus législatif et aux procédures parlementaires et permettent au public de les examiner de plus près. [...] Notre propre site Web est doté d'outils permettant aux usagers de poser des questions, de faire des commentaires, de participer à des groupes de discussion et à des sondages d'opinion, d'être tenus régulièrement informés des questions qui les intéressent, etc., toutes mesures qui vont dans le sens de la « démocratie électronique » et pourraient radicalement transformer notre conception traditionnelle des institutions démocratiques et notre vision du citoyen, désormais considéré comme acteur du processus démocratique.

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 de l'UIP 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 parlementaires

- Liste à jour de tous les parlementaires 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 parlementaires (s'il y a lieu).
- Adresses pour chaque parlementaire y compris l'adresse e-mail.

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 permettre aux utilisateurs de faire part de leurs commentaires et questions directement au webmestre.
- 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.

Source: Union interparlementaire

Autres lectures en ligne sur les sites web parlementaires:

Kingham, T (2003). *E-parliaments: the use of information and communication technologies to improve parliamentary processes*. Institut de la Banque mondiale <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37210Kingham.pdf>> (document en anglais)

Norris, P (2000). Online Parliaments in *Digital divide: civic engagement, information poverty, and the internet worldwide* (Chapitre 7). <<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/digitalch7.pdf>> (document en anglais)

Union interparlementaire (2000). *Principes directeurs relatifs au contenu et à la structure des sites web parlementaires*. <<http://www.ipu.org/cntr-fl/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 courriels à leurs représentants, savoir comment ces derniers votent et quelles sont leurs opinions sur telle ou telle question ». En Australie, le résumé en ligne 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 figurant dans cette communication 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 parlementaires, salles communes, etc.) et, de là, par des

moyens plus classiques au reste de la population. Ne négligeons pas non plus la possibilité d'utiliser d'autres technologies, non prises en compte dans le tableau ci-après. Par exemple, c'est en Afrique que l'on enregistre actuellement la plus forte progression mondiale des téléphones portables, bien que les débuts aient été assez lents; en 2005, les usagers du téléphone portable y étaient six fois plus nombreux que ceux de l'Internet.

Figure 3.2: Données concernant l'utilisation de l'Internet

UTILISATION DE L'INTERNET DANS LE MONDE ET STATISTIQUES DEMOGRAPHIQUES						
Régions du monde	Population (est. 2005)	% de la population mondiale	Utilisation de l'internet - données les plus récentes	% de la population (Pénétration)	% des utilisateurs dans le monde	Croissance de l'utilisation 2000-2005
Afrique	915,210,928	14.1%	22,737,500	2.5%	2.2%	403.7%
Asie	3,667,774,066	56.4%	364,270,713	9.9%	35.7%	218.7%
Europe	807,289,020	12.4%	290,121,957	35.9%	28.5%	176.1%
Moyen Orient	190,084,161	2.9%	18,203,500	9.6%	1.8%	454.2%
Amérique du Nord	331,473,276	5.1 %	225,801,428	68.1%	22.2%	108.9%
Amérique latine/ Caraïbes	553,908,632	8.5 %	79,033,597	14.3%	7.8%	337.4%
Océanie/ Australie	33,956,977	0.5 %	17,690,762	52.9%	1.8%	132.2%
Total mondial	6,499,697,060	100.0 %	1,018,057,389	15.7%	100.0%	182.0%

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

Notes: Les statistiques sur l'utilisation de l'internet et sur la population dans le monde sont à jour au 31 décembre 2005; les données démographiques sont fondées sur des données provenant du site web world-gazetteer <<http://www.world-gazetteer.com/>>; les données sur l'utilisation de l'internet viennent de données publiées par Nielsen//NetRatings, par l'Union internationale des télécommunications, par les NIC locaux et par d'autres sources. © Copyright 2005, Miniwatts International, LLC. Tous droits réservés.

Rapprocher le Parlement du peuple

Baucoup de parlements se sont dotés de centres d'information et d'éducation, dans leurs murs, ouverts aux visites collectives et individuelles. Ainsi la Chambre des députés italienne 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. Le Parlement de Kiribati, par exemple, ouvre ses portes au grand public une fois l'an, le jour anniversaire de son ouverture, en octobre 2000. Le Riigikogu estonien organise, lui aussi, une journée «portes ouvertes» le 23 avril de chaque année pour célébrer l'anniversaire de sa création, 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 parlementaires.

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». Sa seconde chambre, le Conseil national des provinces, s'installe chaque année pour une semaine dans une province différente pour y rencontrer les diverses parties prenantes, en particulier celles du monde rural. Le Grand Khoural 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 parlementaires 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 auditions 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

ques 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 parlementaires 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.

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. Le Parlement finnois a lancé un jeu électronique appelé «Législateurs» qui permet à des groupes d'écoliers d'élaborer, en se répartissant les rôles, des lois virtuelles mais de la même façon que le ferait le Parlement.

Beaucoup de vieilles démocraties estiment important que, dans le cadre de leur programme scolaire, les élèves créent leur propre parlement, sous forme

Figure 3.3: Bande dessinée. *A Day in Parliament Comic Book*



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

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 parlementaires. 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 envisageait 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 parlementaires chargés de tenir des débats au parlement conformément à la procédure en vigueur. Le Folketing danois a choisi une version encore plus élaborée :

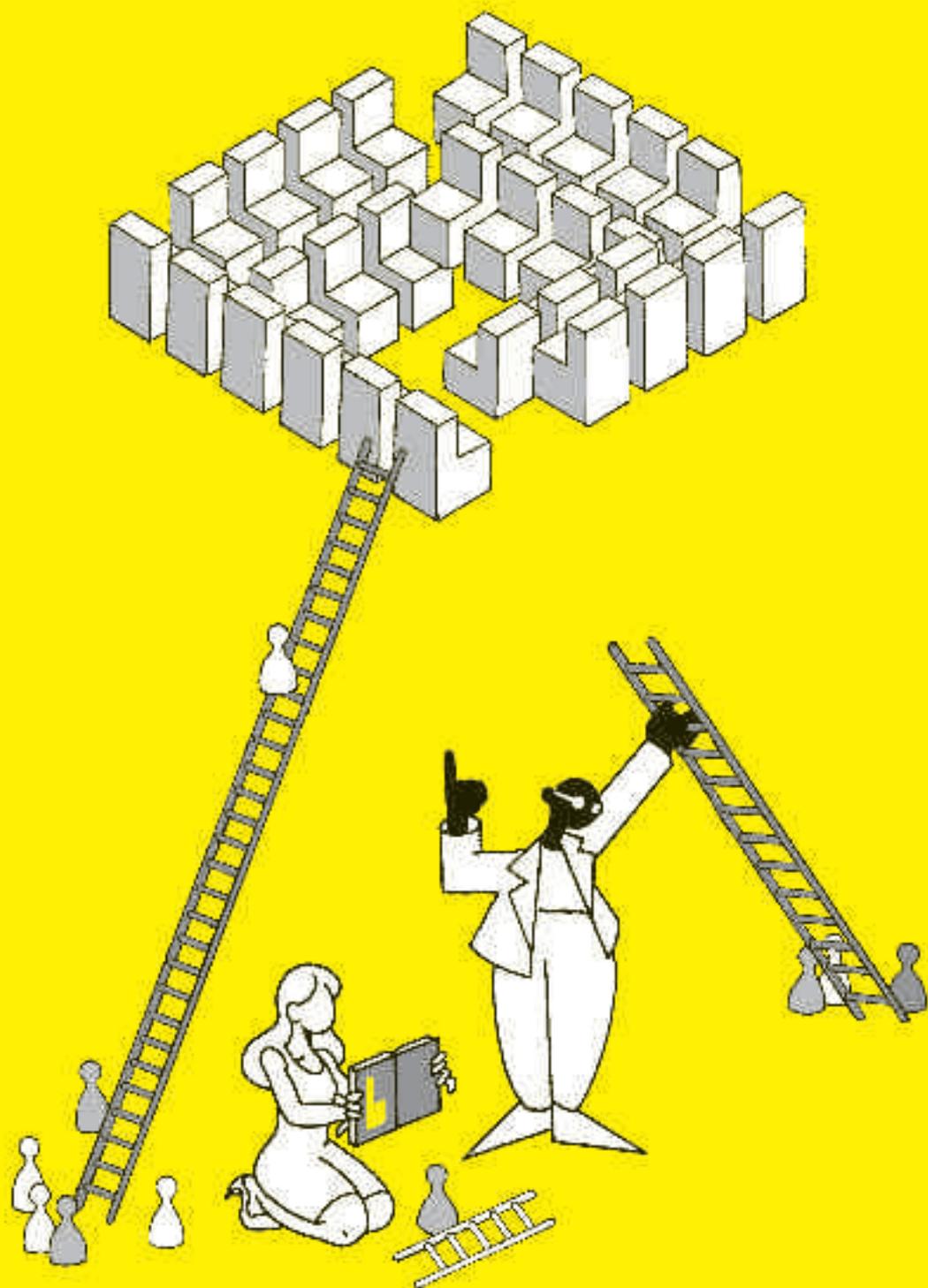
Le Parlement des Jeunes a pour but d'aider les jeunes du Danemark, des îles Féroé et du Groenland à mieux comprendre le processus démocratique en leur donnant l'occasion de rédiger leurs propres projets et propositions de loi, d'en débattre en commission et en plénière au Folketing... Les informations 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 non plus 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, que ce soit à titre individuel ou par le truchement d'organisations structurées sur la base d'intérêts communs. Aussi le présent chapitre porte-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 à la façon dont les parlements peuvent donner satisfaction à ceux qui présentent des doléances; enfin aux possibilités, pour les citoyens, de dire leur mot dans le travail législatif et celui des autres commissions d'un parlement.

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 parlementaires 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 parlementaires 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 parlementaires finissent parfois par devenir des assistants sociaux à plein temps. « Les électeurs s'attendent qu'une fois élu leur représentant soit à leur disposition en tout temps et en toute circonstance, qu'il s'agisse d'un baptême, de funérailles ou d'aide sociale » (communication du Mali). Pour un parlementaire, c'est un exercice d'équilibriste particulièrement ardu que de répondre aux attentes légitimes de ses mandants, qui souhaitent qu'il comprenne et défende leurs points de vue et leurs intérêts, tout en se ménageant le temps de s'acquitter de sa fonction législative et de ses autres tâches parlementaires.

A notre époque, l'utilisation du courriel 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 parlementaires, 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 parlementaire ait du *temps* et que sa circonscription ait des *moyens*.

Pour ce qui est du temps, beaucoup de parlements permettent aux parlementaires 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 parlementaires. Au Chili, les deux chambres du Parlement siègent trois semaines par mois, « de manière que, pendant la quatrième semaine, les élus puissent s'occuper des affaires de leur district ou région et maintenir un dialogue permanent avec leurs électeurs ». Dans certains pays, la fonction de parlementaire est encore une activité à temps partiel, les représentants du peuple conservant leur profession normale. A Malte, les parlementaires « rendent visite à 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 parlementaires 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 parlementaires, 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 parlementaires risquent, de l'aveu même des deux parlements de ne pas être suffisamment formés à leur travail législatif. En ce qui concerne la Chine, on notera que le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale se réunit sans interruption entre les sessions du Parlement.

Permanences locales

Le bureau de circonscription ou de district est un lieu de rencontre irremplaçable qui permet aux électeurs d'entrer en contact avec leurs élus et avec le personnel local. Vu son importance, beaucoup de parlements de pays en développement ont lancé de vastes programmes visant à installer des permanences

dans chaque circonscription, pour que les parlementaires 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 parlementaires et électeurs :

- Les permanences fixes.
- Les permanences avec budget déplacements permettant au parlementaire 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 parlementaires 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 parlementaires beaucoup plus accessibles. A la base de ce succès on trouve l'engagement, la motivation et le travail accompli par le parlementaire 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 parlementaires 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 parlementaire et ses électeurs. Étant donné que ces structures appartiennent au parlement, et non aux partis politiques, ils permettent à tous les parlementaires 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 parlementaire (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 parlementaires.

Autres lectures en ligne sur l'organisation des permanences parlementaires:

National Democratic Institute (2002). *Constituency handbook for elected representatives in Namibia*.

<http://www.accessdemocracy.org/library/1376_na_constituencyhdbk.pdf> (document en anglais)

Programme des Nations Unies pour le développement (nd). *The legislature and constituency relations*. <<http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-constrelat.htm>> (document en anglais)

Les parlementaires au service du développement local

Dans bien des sociétés en développement, c'est dans les domaines les plus fondamentaux de la vie quotidienne que les administrés souhaitent obtenir l'aide de leurs élus : l'accès à l'eau, les services sanitaires et d'hygiène publique, les installations collectives, les infrastructures de base, etc. Les parlemen-

taires ont là l'occasion d'agir directement et d'aider au lancement de projets de développement dans leur circonscription, et ce de plusieurs façons :

- en aidant les pouvoirs publics à définir les priorités du développement et à les mettre en œuvre;
- en aidant les collectivités et les groupements locaux à trouver les financements nécessaires à la réalisation de leurs projets;
- en collaborant avec les ONG dans le cadre de programmes locaux;
- le cas échéant, en adressant aux ministères des recommandations relatives aux affectations budgétaires concernant leur district.

Dans certains pays africains, les parlementaires perçoivent au titre des projets locaux des fonds prélevés sur le budget de développement du gouvernement central, qu'ils peuvent utiliser à leur discrétion. En Inde, par exemple, les élus peuvent suggérer que l'on entreprenne des travaux de développement dans leur circonscription, à concurrence de 20 millions de roupies par an; une commission spéciale des deux chambres assure la liaison avec le ministère pertinent pour aider les parlementaires à les mettre en chantier.

Un signal d'alarme pour l'avenir: la surcharge de courrier électronique

A l'autre extrémité de l'échelle du développement, un problème commence de prendre de l'acuité dans les pays où l'on fait un usage intensif de l'internet : celui de la croissance exponentielle des courriels adressés aux élus et à leurs services. Ce problème préoccupe tout particulièrement le Congrès des Etats-Unis, qui traite de ce sujet dans un rapport des plus intéressants, intitulé: *Email Overload in Congress (2002*, que l'on peut consulter sur le site: www.congressonlineproject.org). Parmi les problèmes recensés, citons les envois de courriels en rafale chaque fois que le public prend connaissance d'une question prêtant à controverse, mais qui ne s'en trouve pas réglée pour autant; l'augmentation massive du nombre de messages reçus de l'extérieur du district; la tendance de certaines organisations à se servir du courriel pour faire du lobbying à outrance; le fait que, ce mode de communication étant instantané, les correspondants s'attendent à une réponse immédiate; et l'insuffisance des budgets disponibles, qui ne permettent pas de faire face à une telle surcharge. Voici un extrait de ce rapport :

Si toutes les institutions s'efforcent de parvenir au «monde sans papier» annoncé, le Congrès ne s'en heurte pas moins à d'énormes difficultés, ainsi qu'aux récriminations des usagers. De plus en plus, ceux-ci sont contrariés par ce qu'ils perçoivent comme une absence de

réaction du Congrès à leurs messages. Celui-ci, de son côté, est agacé, car il a le sentiment que les usagers ne comprennent pas sa façon de travailler, non plus que les contraintes dans lesquelles il est forcé d'opérer... Jusqu'ici, loin de stimuler la démocratie, comme beaucoup l'espéraient, le courrier électronique a avivé les tensions et provoqué la grogne du public.

Entre autres suggestions, le rapport recommande aux différents services du Congrès d'adopter une stratégie bien définie pour répondre aux messages électroniques reçus, et notamment de se doter d'un logiciel dernier cri permettant de trier et de stocker les courriels et, le cas échéant, d'y répondre automatiquement. Les messages électroniques ne permettent pas seulement de gagner du temps et de l'argent (en économisant du papier et des timbres), ils multiplient les occasions de « s'ouvrir sur l'extérieur » et de nouer des contacts avec les différents groupes d'électeurs intéressés par des sujets particuliers.

Quant aux correspondants, le rapport fait plusieurs recommandations qui s'appliquent également à l'envoi des lettres ordinaires. Pour que le message électronique adressé à un membre du Congrès ait le meilleur impact possible, il importe :

- qu'il provienne d'un administré qui prendra soin d'indiquer son nom et son adresse;
- qu'il soit rédigé par le correspondant lui-même, et non copié sur une lettre circulaire ou sur un site Web;
- qu'il provienne d'une personne physique, non d'une association agissant en qualité d'intermédiaire;
- qu'il se présente dans un format facile à lire et expose l'objet de la correspondance dès le premier paragraphe.

Permettre aux citoyens de présenter des doléances

L'une des fonctions importantes du Parlement consiste à établir un cadre permettant aux citoyens de présenter leurs doléances et de faire mener des enquêtes à leur sujet. 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. À cet égard, nous avons déjà souligné l'importance de la permanence. À 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 du NDI intitulée *Parliamentary Human Rights Bodies* :

*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 (Ingeborg Schwarz, *Parliamentary Human Rights Mechanisms*, NDI, 2004).*

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, que celui-ci soit d'abord saisi par un l'entremise d'un membre du Parlement ou, le plus souvent, directement par le plaignant. Mais même dans ce dernier cas, c'est au Parlement qu'il incombe d'établir et de superviser le cadre permettant de protéger les droits du 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, 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 efficaces :

- 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 vue 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.

Commission parlementaire des droits de l'homme

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. Aux Philippines, la Commission des droits de l'homme de la Chambre des Représentants a créé des centres de documentation (HRRC) sur les droits de l'homme au sein de tous les gouvernements locaux du pays :

Le besoin s'en était fait sentir dans le contexte de la résistance armée et des manifestations contre les violations de plus en plus fréquentes des droits de l'homme. Une fois créé, le HRRC fait partie d'un réseau qui veille à la bonne gouvernance en matière de droits de l'homme. Par des activités de sensibilisation, le réseau enrôle écoles et universités, ainsi que les écoles militaires et de police.

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; cette protection couvre toutes les personnes vivant sur le territoire national, et non les seules personnes pouvant se prévaloir du statut de citoyen :

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 sont 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.

Autres lectures en ligne sur la fonction de Médiateur:

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2003). *Recommandation 1615 (2003): l'institution du médiateur.*

<<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta03/FREC1615.htm>>

Christopoulos, D; Hormovitis, D (ed.) (2003). *The ombudsman institution in south-eastern Europe.*

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan014896.pdf>> (document en anglais)

National Democratic Institute (2005). *The role and effectiveness of the ombudsman institution.*

<http://www.accessdemocracy.org/library/1904_gov_ombudsman_080105.pdf> (document en anglais)

Ombudsman Information Network (2005). *European countries' ombudsmen.*

<http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=2901&lang=en&t_style=tex&l_style=default> (document en anglais)

Autres lectures en ligne sur les commissions parlementaires des droits de l'homme:

National Democratic Institute (2004). *Parliamentary human rights committees.*

<http://www.accessdemocracy.org/library/1905_gov_parlhrccommittees_080105.pdf> (document en anglais)

Union interparlementaire (2004). *Renforcer le parlement en tant que gardien des droits de l'homme: rôle des instances parlementaires des droits de l'homme.*

Séminaire à l'intention des présidents et membres des instances parlementaires des droits de l'homme <<http://www.ipu.org/splz-f/hr04.htm>>

Union interparlementaire (2006). *Base de données Parline: instances parlementaires spécialisées.* <<http://www.ipu.org/parline-f/Instanceadvanced.asp>>

Participation des citoyens au processus législatif

La présente section traite de la participation directe des citoyens au travail législatif, qui 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. L'organisation d'auditions publiques aux fins de sonder l'opinion des parties prenantes sur les lois en préparation était de tradition dans les anciens parlements. Cette pratique devient aujourd'hui plus généralisée et plus systématique.

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 spécialisées 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 être 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 lorsqu'il a mené en 2004 des consultations à grande échelle sur la révision du code pénal. 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. L'ex-République yougoslave 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 Slovaquie 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 fronts, 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 courriel) 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.

Le Parlement de la République de Moldova publie ses plus importants projets de loi sur son site web pour associer la société civile au débat :

Ainsi, c'est précisément de cette manière que les avis et les propositions de citoyens ordinaires et de représentants des organisations non gouvernementales ont été sollicités dans le processus d'examen et d'adoption de la loi sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales et sur le statut juridique de leurs organisations, de la loi sur la protection des consommateurs; de la loi sur l'approbation de la politique nationale de la République de Moldova et d'autres lois.

Quelques questions préoccupantes

Les extraits ci-dessus se rapportent à des sujets de préoccupation fréquemment évoqués, liés à la participation des organisations civiques et des ONG au processus législatif. L'une d'entre elles a trait à la question de savoir dans quelle mesure elles sont véritablement *représentatives* d'une circonscription donnée ou des intérêts sociaux de la population. Autre sujet de questionnement: ces organisations sont-elles vraiment *indépendantes* et capables de s'autogérer, ou bien sont-elles téléguidées et financées par le gouvernement? Une troisième interrogation, enfin, a trait à *l'influence* respective des différentes organisations, d'aucuns craignant que certaines d'entre elles, puissantes et largement financées, puissent avoir trop d'influence sur le processus législatif.

Ces préoccupations montrent bien qu'il faut que le Parlement légifère pour établir un cadre transparent, propice au bon fonctionnement des organisations de la société civile: en encourageant, par exemple, le secteur du bénévolat et des activités non lucratives; en tenant un registre public de tous les organismes qui pratiquent le lobbying parlementaire (où seraient notamment consignés les noms de leurs membres et leurs sources de revenus. Le Parlement peut également veiller à ce que toutes les communications émanant de la société civile passent par les voies officielles, et à ce que leur contenu soit rendu public. Le Bundestag allemand, par exemple, s'est doté de règles précisant clairement que les groupes qui souhaitent faire valoir ou défendre leurs intérêts devant le Parlement doivent consigner leurs requêtes sur un registre prévu à cet effet. Au moment où le présent guide était en cours d'élaboration, le Parlement polonais était 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 ».

Aider les citoyens à se faire entendre

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 (voir encadré):

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

Présentation

À l'attention de la Commission
Concernant le projet de loi / enquête.....

Introduction

1. La présente demande est adressée par (*nom de la personne/organisation et adresse*)
2. Je/Nous souhaitons nous présenter devant la Commission à propos de ma/notre demande. Nous pouvons être contactés au: (*numéro de téléphone aux heures ouvrables*). Nous vous demandons également de bien vouloir autoriser les personnes suivantes à se présenter avec nous à l'appui de notre demande (*Liste des noms et titres*)
3. (*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*)

Objet de la demande / Résumé (*s'il s'agit d'une longue demande*)

4. Nous soutenons les dispositions de ce projet de loi pour les raisons suivantes (*indiquer les raisons*)/nous nous opposons aux dispositions de ce projet de loi pour les raisons suivantes (*indiquer les raisons*). Nous voudrions faire les commentaires suivants (*indications sur l'objet de la demande*).

Clause (Projet de loi)

5. Nous soutenons les dispositions de cette clause pour les raisons suivantes (*indiquer les raisons*) / nous nous opposons aux dispositions de cette clause pour les raisons suivantes (*indiquer les raisons*).

Clause (Projet de loi)

6. Nous sommes d'accord avec l'objet général de cette clause, mais nous estimons que (*indiquer les changements que vous souhaitez apporter. Suggérer une nouvelle formulation pour la clause si vous le souhaitez*).

Commentaires (Demande)

7. Nous aimerions soulever les questions suivantes classées sous 1, 2, etc. (*exposez vos points de vue et donnez les raisons*)

Recommandations

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*. <<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 une ancienne présidente de cette institution, Mme Frene Ginwala, citée 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 Saint-Kitts met les projets de loi à la disposition du 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.

Un forum ou une enceinte publique

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, organi-

ser 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 parlementaires, 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.

Éléments permettant de renforcer la participation des citoyens

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.

Autres lectures en ligne sur les modes de participation de la société civile au processus législatif:

Association des Sénats d'Europe (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*. <http://www.senat-europe.org/precedentes/ljubljana_2002/analyse_senats_2002.pdf>

Krafchik, W (nd). *Can civil society add value to budget decision-making? A description of civil society budget work*. International Budget Project <<http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>> (document en anglais)

National Democratic Institute, Parliament of the Republic of Namibia (2001). *Public participation in the legislation process*. <http://www.accessdemocracy.org/library/1408_na_publicpart_093101.pdf> (document en anglais)

The Scottish Office (2000). *Involving civil society in the work of parliaments*. <<http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/csp-00.asp>> (document en anglais)

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: 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'accèsion 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.

Des budgets soucieux de l'égalité entre hommes et femmes

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 République-Unie de 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 parlementaires particulièrement motivés.

Autres lectures en ligne sur les programmes internationaux de collaboration et de formation sur l'équité entre hommes et femmes dans les budgets:

Gender Responsive Budget Initiatives <<http://www.gender-budgets.org>> (site en anglais)

International Budget Project (2006). *Related web sites - by topic area: gender, youth, and development.*

<http://www.internationalbudget.org/resources/sites/gender_youth.htm>
(site en anglais)

Union interparlementaire, Programme des Nations Unies pour le développement, Institut de la Banque mondiale & Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (2004). *Guide parlementaire: Parlement, budget et genre.*

<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:

Union interparlementaire (2000). *Regional seminar for English-speaking African Parliaments, 22-24 May 2000, Nairobi (Kenya).*

<http://www.ipu.org/pdf/publications/nairobi_en.pdf> (document en anglais)

Union interparlementaire (2001). *Seminaire regional pour les parlements francophones d'afrique, 1er-3 novembre 2001, Bamako (Mali).*

<http://www.ipu.org/pdf/publications/mali01_fr.pdf>

Union interparlementaire (2002). *Regional seminar for ASEAN+3 parliaments, 23 to 25 July 2002, Manila (Philippines).*

<http://www.ipu.org/PDF/publications/manila02_en.pdf> (document en anglais)

Union interparlementaire (2004). *Regional seminar for parliaments of south-west Asia, 26 to 28 May 2003, Colombo (Sri Lanka).*

<http://www.ipu.org/PDF/publications/colombo_en.pdf> (document en anglais)

Participation des citoyens par le truchement des partis politiques

L'intérêt du monde contemporain pour la société civile et les ONG ne doit pas nous faire oublier la façon traditionnelle dont les citoyens ont jusqu'ici participé à la vie politique: l'appartenance à un parti. Comme membres d'un parti, leur influence s'exerçait de diverses façons: par le choix de candidats ou lors de l'élection des cadres du parti, en nouant de relations avec le représentant local ou de district, ou en assistant à des conférences ou assises régionales ou nationales du parti.

Dans la plupart des démocraties occidentales, toutefois, le nombre de ceux qui s'inscrivent à un parti politique régresse; on peut souvent y voir l'effet de l'érosion de la démocratie au sein même des partis, qui se traduit par la marginalisation de ceux qui n'épousent pas la ligne officielle des dirigeants. Les partis politiques ont toujours été contraints de gérer la fracture idéologique potentielle entre leurs membres actifs et les électeurs dont l'appui leur est indispensable pour remporter les élections, mais dans bien des cas, leur façon de s'y prendre a découragé les inscriptions, surtout dans la jeune génération. Dans le monde entier, les exemples de partis politiques ayant su se renouveler se limitent à un ou deux pays par région, le plus souvent à l'occasion d'une campagne ponctuelle; mais vu son importance pour le processus de représentation, force est bien de constater que le renouvellement généralisé et pérenne de la base démocratique des partis politiques se fait encore attendre.

Initiatives citoyennes 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, la distinction implicite ici entre participation des citoyens sous forme de la prise d'initiative, d'un côté, ou de réaction à des propositions, de l'autre, est peut-être exagérée. 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, qui 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'était notamment le cas du référendum portant sur l'autorisation de la procréation assistée, et même d'un autre référendum proposé sur le retrait de l'Italie de la zone euro et le rétablissement de la lire comme devise nationale.

Faits nouveaux les plus récents

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 membres 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, dans l'ex-République yougoslave 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 a envisagé 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'.

Démocratie directe et démocratie représentative

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.

Ces faits récents remettent-ils en question l'intégrité de la démocratie représentative, ou la prétention des représentants élus de parler au nom de leur électorat tout entier – par opposition à la démocratie directe, qui semble favoriser ceux qui savent s'organiser et se faire entendre et ceux qui défendent des positions extrêmes? L'antinomie souvent soulignée entre démocratie directe et démocratie représentative induit en erreur, vu que les représentants sont engagés dans un dialogue permanent avec leurs électeurs, qui les influencent en retour. Ce qu'il faut principalement retenir des mesures ci-dessus, c'est la

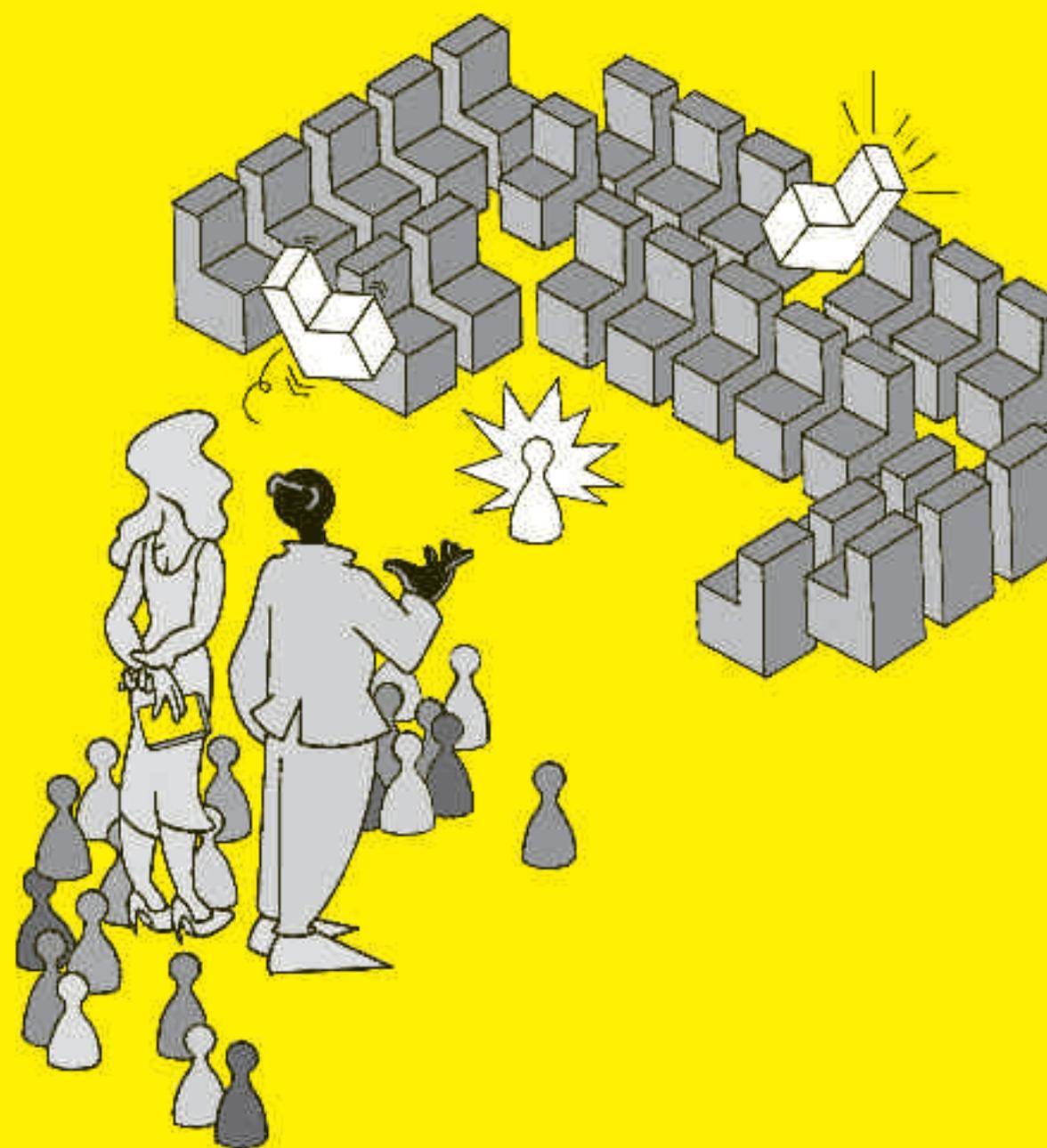
volonté de rendre le processus plus systématique, plus transparent et plus exhaustif, de manière qu'il ne soit pas monopolisé par un petit nombre d'intérêts privilégiés opérant à l'abri des regards du public.

Autres lectures en ligne sur les initiatives de citoyens :

C2D – Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe
<<http://c2d.unige.ch/?lang=fr>>

Project ACE (2004). *Citizen initiatives*. Focus on Direct Democracy
<<http://focus.at.org/direct-democracy/citizen-initiatives>> (document en anglais)

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



5. Un Parlement qui rend des comptes

L'obligation de rendre compte des titulaires de hautes fonctions publiques ou de postes importants est aujourd'hui considérée comme une condition fondamentale de la vie publique en démocratie. Quand on parle de cette obligation parlementaire, il importe de faire la distinction entre deux aspects différents de la question. Le premier a trait au rôle central dévolu au Parlement par l'électorat, qui consiste, dans l'exercice de sa fonction de contrôle, à demander des comptes au gouvernement. Cet aspect, capital pour l'*efficacité* démocratique du Parlement, sera examiné au chapitre suivant. Le second a trait à l'obligation faite au Parlement et à ses membres de rendre compte à leurs mandants; nous allons passer ce thème en revue dans le présent chapitre.

Cette notion a plusieurs facettes. Deux d'entre elles se recoupent et nous en parlerons ici. La première part de l'idée que le titulaire d'une fonction publique doit, a posteriori, «rendre compte de son action» à l'instance devant laquelle il est responsable, donc comptable de ses actes. Le principe nourricier de la démocratie étant la discussion et le débat public, la «reddition de comptes» des représentants à leur électorat, par le biais d'un dialogue permanent, est un élément capital. Cet aspect de la question en recoupe un autre: l'obligation pour le titulaire d'une fonction publique de remplir certains critères de performance et d'intégrité dans l'exercice de son mandat, eu égard à l'appréciation portée par une instance responsable ayant le pouvoir de le sanctionner s'il manque à satisfaire ces critères. En ce sens, les parlementaires sont, eux aussi, responsables devant leur électorat, qui peut leur appliquer la sanction ultime: ne pas les réélire. Dans les termes du préambule de code de conduite 2001 de la Chambre irlandaise des représentants: «Les membres du Parlement se trouvent dans une situation exceptionnelle, puisqu'ils sont responsables devant leur électorat, qui est l'arbitre ultime de leur conduite et a le droit de les écarter à l'occasion d'élections périodiques». Toutefois, cette sanction électorale constituant une perspective incertaine et à longue échéance, d'autres organes et commissions ont été créés ces dernières années, dont, bien évidemment, des commissions parlementaires, auxquels les élus doivent rendre compte de leur conduite.

Responsabilité horizontale et verticale

De nos jours, les auteurs d'études sur l'obligation de rendre des comptes établissent une distinction entre ce qu'ils appellent la « responsabilité horizontale » et la « responsabilité verticale ». La « responsabilité horizontale » renvoie au contrôle exercé par les instances de réglementation et les organes de supervision composés de professionnels qui agissent *au nom* des citoyens. La « responsabilité verticale », quant à elle, se réfère au contrôle exercé à partir de la base par les citoyens eux-mêmes, par le biais d'un certain nombre de mécanismes, dont les élections, les procédures de recours et de réparation, les activités des organisations de la société civile, etc. Dans le secteur public, c'est l'association de ces deux dimensions, horizontale et verticale, qui permet de veiller à ce que la reddition des comptes se fasse efficacement. Ainsi, par exemple, la réduction de la corruption dans la fonction publique requiert ordinairement la combinaison de deux éléments : l'existence de commissions anti-corruption indépendantes, investies de pouvoirs juridiques et d'enquête, et l'intervention de groupes de citoyens actifs, d'organes de surveillance et de journalistes d'investigation. Une même combinaison d'éléments permet de veiller au respect des normes de conduite des parlementaires. Mais penchons-nous d'abord sur les aspects plus proprement politiques de la responsabilité parlementaire : les comptes qu'ils sont tenus de rendre à leurs mandants.

Rendre des comptes

Dans les chapitres précédents, nous avons traité de deux aspects importants de la « reddition de comptes » des parlementaires à leurs électeurs. Il s'agit, d'une part, de la possibilité d'être informé de leurs activités et, de l'autre, de la capacité des électeurs de poser des questions à leurs représentants, à la lumière de cette information. À cet égard, il y a peu à ajouter à ce qui a été dit dans les deux chapitres précédents sur la nécessaire transparence et l'accessibilité des parlementaires. Mais la notion de responsabilité implique en outre une « reddition de comptes » plus ciblée et plus systématique à l'issue d'une action ou d'une intervention, à laquelle le public puisse réagir. Nous l'avons déjà vu, les électeurs sont de plus en plus désireux de savoir comment leurs représentants ont voté sur telles questions clefs débattues au Parlement et sont enclins à les interroger sur leurs actions. La responsabilité politique exige désormais que l'on fasse savoir la façon dont un parlementaire a voté sur tel sujet et qu'il soit prêt à défendre sa position. Le développement de l'internet permet aujourd'hui de le faire plus facilement et nombre de parlements en sont désormais équipés.

Une pratique moins courante consiste à publier, une fois par an, par exemple, ou une fois par session, un rapport périodique où le parlementaire fait le point sur son activité parlementaire. Cette formule prend généralement la forme d'un rapport collectif sur les activités de l'ensemble du parlement. Citons quelques exemples: le Parlement roumain publie à la fin de chaque session parlementaire un rapport d'activité qui est publié au Journal officiel. Le Parlement finlandais publie en ligne son rapport annuel; outre les activités menées dans les domaines législatif et international, celui-ci couvre aussi les questions d'organisation, les finances et la comptabilité du parlement. La France publie chaque année un rapport sur le budget du Parlement, qui couvre les deux chambres. Au Luxembourg, le rapport annuel de la Chambre des députés est distribué dans tous les foyers du pays. A Saint-Kitts-et-Nevis, le rapport se fait oralement: les citoyens interrogent les parlementaires sur leurs activités de l'année à l'occasion d'une réunion publique, le *Face à face*:

Cette réunion ne se tient pas au siège du Parlement mais dans d'autres lieux publics; elle permet aux électeurs de rencontrer «face à face» leurs parlementaires, qui rendent compte de leur gestion. Cette réunion est retransmise en direct par la radio et la télévision. L'assistance peut intervenir. Le public peut également interroger ses élus par téléphone ou via l'Internet. Un animateur transmet les questions posées sur l'Internet et par téléphone aux parlementaires, qui ont le temps de préparer leur réponse. Les interventions du public sont spontanées et les parlementaires n'ont aucune connaissance préalable des questions qui leur seront posées. Cette formule s'est révélée des plus utiles en termes de « reddition de comptes » et d'initiation du public aux travaux du parlement.

Certes, les exemples du Luxembourg et de Saint-Kitts-et-Nevis se rapportent à des pays à la population relativement peu importante, mais rien n'empêche les parlementaires d'autres pays de les imiter à l'échelle de leur circonscription ou district. L'envoi à tous ses électeurs du rapport annuel d'un élu, à la fin de chaque session, assorti d'un état de ses votes, et la possibilité de l'interroger en ligne ou à l'occasion d'une réunion publique, ferait beaucoup pour rassurer en tous temps le public quant à son sens des responsabilités, et pas seulement en période électorale.

Révocation du mandat parlementaire

C'est en raison de la conviction que des élections tenues à plusieurs années d'intervalle ne suffisent pas à amener les parlementaires à se conformer à

l'obligation de rendre compte de leurs actes à leur électorat que d'aucuns ont proposé de donner aux citoyens le pouvoir de révoquer leurs élus en cours de mandat. Cette mesure est appliquée dans deux pays et territoires : en Ouganda et dans la province de Colombie britannique, au Canada. En Ouganda (aux termes de l'article 84 de la Constitution), un membre du parlement peut être destitué pour l'un quelconque des motifs ci-après :

- incapacité d'ordre physique ou mental rendant l'élu inapte à l'exercice de ses fonctions; ou
- faute grave ou inconduite de nature à susciter la haine, le ridicule ou le mépris, ou à jeter le discrédit sur sa fonction; ou
- abandon de ses électeurs (absentéisme persistant) sans motif valable.

Cette destitution requiert l'envoi d'une pétition signée par les deux-tiers au moins des électeurs inscrits d'une circonscription ou du groupe social qui avait présenté ce candidat lors des élections. C'est au terme d'une enquête publique approfondie que la Commission électorale statue sur la validité de cette pétition et prend ou non la décision de révoquer le mandat de l'élu incriminé.

En Colombie britannique, les motifs de révocation possibles ne sont pas précisés; la procédure diffère de celle qui est appliquée en Ouganda en ce qu'elle requiert les signatures de 40% des électeurs inscrits de la circonscription concernée, après quoi une élection partielle est organisée. Pas moins de neuf pétitions ayant été déposées durant la seule Assemblée de 2001 (et bien qu'aucune, au bout du compte, n'a abouti), des craintes ont été exprimées quant au mésusage de ce droit et au gaspillage de temps et d'argent que cela entraîne, d'autant qu'il faut dans tous les cas vérifier officiellement les signatures de tous les intéressés. C'est peut-être ce qui explique que le droit de révocation ne soit pas plus répandu.

Principes et codes de déontologie parlementaires

Alors que le mécanisme de révocation est un exemple de responsabilité verticale, la méthode plus courante pour sanctionner l'inconduite potentielle de parlementaires consiste en l'application horizontale d'un code de conduite par une commission spéciale agissant au nom du public. La dernière décennie a été marquée par l'élaboration et l'adoption généralisées de principes et de codes de conduite à l'usage du service public, en général, et des parlementaires en particulier. Cela s'est fait, à tout le moins dans les démocraties bien établies, partiellement en réaction à la perte de confiance du public en la déonto-

logie de ses parlementaires et des institutions censées le représenter. Il importe peu de savoir si cette réaction du public traduit une baisse réelle des normes éthiques, ou si elle reflète simplement le fait que les manquements sont aujourd'hui plus facilement dénoncés et discutés et moins bien tolérés. Ce qui importe, c'est la perception qu'en a l'électorat, ce qu'illustre de façon saisissante ce rapport du Secrétaire général de la Chambre australienne des représentants:

L'année dernière (2000), les publicitaires, les reporters et les vendeurs de véhicules d'occasion du pays ont eu toute raison de se réjouir. Jusque-là, leurs métiers respectifs s'inscrivaient tout en bas d'une liste de professions classées en fonction de la confiance que le public leur témoignait; les membres du Parlement venaient juste au-dessus. Une enquête a été réalisée en juillet dernier qui a modifié l'ancien classement : des 23 catégories professionnelles figurant sur cette liste, les élus de la nation occupent désormais la dernière place.

Le malaise du public portait sur des questions d'ordre financier, en particulier sur le fait que certains législateurs usent de leur position pour promouvoir leurs propres intérêts économiques ou ceux d'individus et d'organisations qui leur témoignent de quelque façon leur reconnaissance. Parmi les autres préoccupations exprimées figuraient l'absentéisme, l'usage abusif d'informations couvertes par le secret professionnel et le mauvais usage des indemnités parlementaires.

Signalons que les règles de conduite à l'usage des parlementaires ont toujours existé, toutefois elles ne concernaient jusqu'ici que les comportements susceptibles de troubler le bon déroulement des procédures parlementaires. Ainsi, la plupart des parlements se sont dotés de dispositions standard prohibant certains propos ou comportements jugés injurieux ou menaçants pour les autres membres, ou considérés comme portant atteinte à la liberté de parole et de vote ou comme faisant preuve d'irrespect envers l'institution ou son président. Indépendamment de ces questions touchant à l'ordre interne et à la bien-séance, il a toujours été entendu et tenu pour acquis que les parlementaires sont élus pour défendre l'intérêt public, non des intérêts personnels ou privés. L'élément nouveau, c'est la nécessité ressentie par de nombreux parlements d'affirmer explicitement ce principe en l'incluant dans un certain nombre de normes et dans un code de déontologie, ce qui devrait rétablir la confiance en l'intégrité du Parlement. L'objet d'un tel code est clairement explicité dans le préambule du *Code de déontologie parlementaire* canadien. Il s'agit:

- 1. de reconnaître que les fonctions parlementaires constituent un mandat public;*
- 2. de préserver et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité de chacun des parlementaires ainsi que dans celle du Parlement;*
- 3. de montrer au public que tous les parlementaires doivent se conformer à des normes éthiques qui font passer l'intérêt public avant l'intérêt personnel de ces derniers et d'établir un mécanisme transparent permettant au public de juger que c'est bien le cas;*
- 4. de fournir des indications claires aux parlementaires sur la façon de concilier leurs intérêts personnels et leurs fonctions officielles;*
- 5. de favoriser l'émergence d'un consensus parmi les parlementaires en établissant des règles communes et en établissant un cadre dans lequel un conseiller indépendant et impartial puisse répondre aux questions d'ordre déontologique.*

Les deux derniers points de cette liste mettent en cause un certain nombre de difficultés récurrentes qui surgissent chaque fois qu'il est question d'élaborer un code de conduite. La première tient au fait que si les parlementaires eux-mêmes ne parviennent pas à atteindre un consensus, un code, quel qu'il soit, sera extrêmement difficile à faire appliquer. D'autant qu'il est souvent difficile de parvenir à un consensus en raison de la complexité de certaines des questions abordées et de l'existence de nombreuses « zones floues », qui suscitent force controverses dès lors que l'on s'attache à donner une interprétation précise du code. L'étude de certaines de ces « zones floues » à la rubrique *conflits d'intérêts* permettra utilement d'approfondir cet aspect capital de la responsabilité parlementaire.

Intérêt public et intérêts privés

Au cœur de tous les principes et codes de conduite parlementaires, on retrouve la nécessaire distinction entre l'intérêt public et les intérêts personnels ou privés. Cette distinction est fondamentale dans l'optique démocratique selon laquelle la raison d'être d'une charge électorale est de servir le public, non d'enrichir son titulaire ou ses relations. En langage courant, le mésusage d'une fonction publique aux fins d'un enrichissement personnel s'appelle « corruption »; en langage parlementaire, on parle de « conflits d'intérêts », tels que définis, par exemple, dans cet extrait du code irlandais de la Chambre des représentants :

Il y a conflit d'intérêts quand, dans l'exercice de son mandat, un membre du Parlement participe à une prise de décision ou prend lui-même une décision en sachant que, directement ou indirectement, cela favorisera indûment et malhonnêtement ses intérêts financiers ou ceux d'une personne privée. Il n'y a pas conflit d'intérêts lorsqu'un membre du Parlement ou une autre personne en bénéficie en sa seule qualité de membre du public ou d'une catégorie importante de personnes.

L'expression «ou d'une catégorie importante de personnes» est toutefois source de difficultés. Les parlementaires qui appartiennent, par exemple, à la classe des propriétaires fonciers, ou qui sont actionnaires d'une société pétrolière ou pharmaceutique, ou d'une chaîne de médias, sont-ils moins désintéressés lorsqu'ils légifèrent de façon à avantager ces groupements que lorsqu'ils s'efforcent de promouvoir leur intérêt personnel? Aux yeux du public, la distinction ne semble pas si évidente. C'est pour cette raison que de nombreux parlements exigent de leurs membres qu'ils dressent la liste de leur patrimoine et qu'ils désignent un fonctionnaire impartial capable de les conseiller et de statuer sur tout conflit d'intérêts. Sont ordinairement inscrits au registre des avoirs financiers des élus les actions qu'ils détiennent dans des sociétés publiques ou privées, les terres et biens qu'ils possèdent, les postes de direction rémunérés qu'ils occupent et leur participation à des partenariats.

Ce qui précède n'épuise nullement toutefois les sources potentielles de conflits d'intérêts. Un autre «flou» concerne les organismes extérieurs envers lesquels un élu peut se sentir redevable, en raison d'une indemnité perçue pour services rendus – ou devant l'être – au titre d'un mandat de consultant ou de porte-parole officieux. La plupart des parlements interdisent à leurs membres de s'engager par contrat auprès d'organismes extérieurs pour agir en leur nom au parlement, comme en atteste cette résolution adoptée par le Parlement britannique en 1947, époque où un syndicat avait tenté de donner des instructions à un parlementaire :

Il est incompatible avec la dignité de la Chambre, avec les devoirs d'un élu envers ses mandants et avec le maintien du privilège de la liberté de parole qu'un membre du Parlement souscrive quelque engagement contractuel que ce soit avec un organisme extérieur, car cela nuirait à son indépendance absolue et à sa liberté d'action au Parlement, ou les limiterait ...C'est envers ses mandants et envers le pays tout entier qu'un parlementaire a des devoirs, non envers une fraction particulière de la société.

Cependant, la ligne qui sépare un accord formel, conclu en vue de faire valoir les intérêts d'un organisme extérieur, d'un accord tacite allant dans le même sens, en échange d'une rémunération, est des plus minces. C'est bien pourquoi la liste des biens et avoirs qu'un parlementaire est tenu de déclarer au moment de son investiture comprend généralement ses mandats de consultant, les provisions sur honoraires perçues, les cadeaux reçus, les réceptions, repas et billets de spectacles offerts, les défraiements perçus pour frais de voyage, ainsi que tous autres avantages en nature.

Autre «zone floue»: la mesure dans laquelle un parlementaire peut légitimement accepter un autre travail rémunéré alors qu'il perçoit déjà une indemnité pour s'acquitter à plein temps de ses devoirs de parlementaire. Certains parlements sont d'avis qu'il est bon que leurs membres aient une activité rémunérée en dehors de l'univers politique, encore que le public soit rarement consulté à ce sujet. De toute façon, il est difficile d'empêcher un parlementaire d'avoir un travail d'appoint indépendant, celui de journaliste ou de commentateur politique, par exemple, ou celui d'écrivain, toutes activités qui peuvent être conçues comme une extension naturelle de son activité parlementaire. Là encore, l'obligation de déclarer toutes ses sources de revenus sur le registre des biens et avoirs financiers place la question dans le domaine public, où tout conflit d'intérêts potentiel est soumis à l'appréciation des autres parlementaires et des électeurs.

Registre des biens et avoirs financiers

On peut donc régler la plupart des problèmes liés aux «zones floues», sources de conflits d'intérêts potentiels, qu'il s'agisse des biens possédés ou des rémunérations et avantages perçus, en respectant le principe de transparence lors de leur inscription au registre. On trouvera ci-dessous un exemple de liste des intérêts financiers soumis à déclaration; il provient d'Afrique du Sud:

Les intérêts financiers ci-après sont soumis à déclaration:

- a. les actions et autres intérêts détenus dans des sociétés ou personnes morales;*
- b. les emplois rémunérés hors du parlement;*
- c. les postes de direction et les partenariats;*
- d. les postes de consultant;*
- e. les parrainages;*
- f. les dons et prestations en nature émanant de personnes autres qu'un membre de la famille ou la compagne/le compagnon permanent(e) de l'intéressé(e);*

- g. tous autres avantages matériels en nature;*
- h. les voyages à l'étranger (autres que les voyages personnels payés par le parlementaire, les voyages d'affaires sans rapport avec sa fonction de représentant et les voyages officiels payés par l'État ou par le parti auquel il appartient);*
- i. les terres, biens et autres éléments de patrimoine; et*
- j. les pensions.*

Tous les parlements ne tiennent pas de tels registres. Parmi ceux qui le font, toutefois, on note de grandes disparités de contenu et de fonctionnement. Entre autres différences, relevons celles-ci :

- les inscriptions au registre sont obligatoires ou alors librement consenties, cette dernière option étant retenue dans les pays nordiques;
- les intéressés ne sont tenus de déclarer que leurs biens et propriétés, comme dans la plupart des pays francophones, ou bien aussi leurs autres intérêts financiers;
- la déclaration de patrimoine couvre ou non les biens et propriétés du conjoint et des enfants;
- le contenu tout entier du registre est rendu public, ou alors certaines parties seulement en sont communiquées au président ou au greffier, au nom du respect de la vie privée;
- les parlementaires font une déclaration de patrimoine au début et à la fin de leur mandat, ou ils sont tenus de la mettre à jour chaque année;
- un élu est tenu de signaler tout possible conflit d'intérêts lorsqu'il entreprend une activité comportant un tel risque, ou bien il lui est expressément interdit de le faire;
- le registre est soumis au contrôle d'un organe extérieur chargé de veiller au respect des règles, ou à celui d'une commission parlementaire, ou encore à celui d'une instance paritaire.

Vu la diversité des pratiques en cours dans les différents parlements, il est difficile de n'en retenir qu'une et de la qualifier d'exemplaire, d'autant que bien des choses dépendent du consensus réalisé et du caractère exécutoire du code de déontologie. Un empirisme raisonné suggère pourtant que plus les conflits d'intérêts préoccupent le public d'un pays donné, plus il devient nécessaire, pour affermir ou rétablir la confiance des citoyens, de tenir un registre des biens assorti de règles exécutoires, et d'en confier la garde à une personnalité impartiale, seule habilitée à trancher.

Au sujet des mécanismes permettant de faire appliquer les codes de déontologie, il vaut la peine de citer ici un paragraphe pris dans les travaux du National Democratic Institute for International Affairs (NDI) sur l'élaboration de normes internationales pour les Assemblées démocratiques :

L'autorégulation ne suffit pas toujours à faire effectivement appliquer les règles d'éthique. C'est bien pourquoi plusieurs pays ont chargé une instance indépendante et non partisane de veiller au respect des codes de déontologie; citons, par exemple, au Royaume-Uni, le Commissaire aux normes éthiques. La mise en vigueur du code de déontologie est confiée à la Commission sur l'application des normes et privilèges; le Commissaire, de son côté, conseille la Commission, tient à jour le registre des intérêts financiers des membres, donne à ces derniers des avis confidentiels relatifs aux inscriptions sur le registre et surveille l'application du code de déontologie; enfin, il reçoit les plaintes d'élus et de citoyens et – le cas échéant – diligente des enquêtes à leur sujet. Bien que le Commissaire ne soit pas habilité à imposer de sanctions, celles-ci étant du ressort de la Commission, il/elle s'acquitte de son rôle avec plus d'impartialité qu'on n'en saurait raisonnablement attendre de l'autocontrôle exercé par une commission d'éthique.

Assiduité aux séances du Parlement

La plupart des codes de déontologie parlementaire traitent principalement de questions financières et des conflits d'intérêts potentiels. Ce ne sont pourtant point là les seuls sujets de préoccupation susceptibles de saper la confiance des électeurs en leurs représentants. La question de l'assiduité aux séances du parlement, par exemple, préoccupe tout autant le public. Nous l'avons dit, les images télévisées d'une séance plénière dans une Chambre aux trois quarts vide peuvent laisser une impression trompeuse, dans la mesure où les élus absents sont peut-être retenus par des affaires légitimes intéressant le Parlement ou leur circonscription. La plupart des parlements réglementent la présence de leurs membres en séance plénière ou de commission dans leur règlement intérieur permanent, qui prévoit généralement l'obligation d'informer le président des raisons d'une absence. Les sanctions prévues en cas d'« absence injustifiée » peuvent comprendre l'une ou l'autre, voire l'ensemble des mesures ci-après :

- publication d'une liste des présents/des absents;
- blâme ou «rappel à l'ordre»;

- perte d'une partie de l'indemnité parlementaire;
- suspension temporaire;
- déchéance du mandat parlementaire.

Aux Etats-Unis et aux Philippines, une disposition plus exceptionnelle permet au sergent d'armes de la Chambre d'appréhender le contrevenant et de le ramener par la force à l'Assemblée (source: Marc Van der Hulst: *Le mandat parlementaire*, UIP, 2000, pp.107-12).

Autres lectures en ligne sur les codes de conduite/de déontologie et les conflits d'intérêts:

Association des Secrétaires Généraux des Parlements (1998). Codes of conduct for parliamentary staff, dans *Informations constitutionnelles et parlementaires*, N° 175. <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1991_162_01-e.pdf> (document en anglais)

European Centre for Parliamentary Research and Documentation (2001). *Parliamentary codes of conduct in Europe: an overview*. <<http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/CodeConduct.pdf>> (document en anglais)

National Conference of State Legislatures (nd). *Model code of conduct for legislative staff*. <<http://www.ncsl.org/racss/codeofconduct.htm>> (document en anglais)

National Democratic Institute (1999). *Legislative ethics: a comparative overview*. <http://www.accessdemocracy.org/library/026_ww_legethics.pdf> (document en anglais)

Stapenhurst, R. and Pelizzo, R. (2004). *Legislative ethics and codes of conduct*. Institut de la Banque mondiale <http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Legislative_Ethics_and_Codes_of_Conduct.pdf> (document en anglais)

Financement des partis et des campagnes électorales

Toutes les questions liées à la responsabilité parlementaire qui préoccupent les électeurs depuis une dizaine d'années au moins ne sont pas traitées dans les codes de déontologie applicables aux membres du Parlement en tant qu'*individus*. Le public s'est également inquiété de la façon dont les partis politiques qui sont en concurrence pour la conduite des affaires publiques sont financés. Vu, d'une part, le coût croissant des campagnes électorales (ce que d'aucuns ont appelé « la course aux armements électorale ») et, de l'autre, l'insuffisance

relative des montants rapportés par les cotisations de leurs membres, les partis politiques ont été contraints de chercher un soutien financier auprès de personnes fortunées et d'institutions ou entreprises prospères. D'où la crainte que les représentants élus ne se sentent *collectivement* tenus de rendre des comptes aux donateurs influents plutôt qu'à leurs électeurs.

Comme nous l'avons déjà vu, les partis politiques, en quelque piètre estime qu'on les tienne dans la plupart des pays, jouent un rôle capital dans la vie parlementaire et politique. Pour pouvoir influencer sur les grandes options nationales, citoyens et parlementaires doivent s'associer à des personnes de sensibilité analogue plutôt que de s'efforcer d'agir seuls. Les partis politiques fournissent l'indispensable « mortier » qui permet de maintenir la cohésion politique du pays. Eux seuls sont en mesure de proposer à leurs électeurs des solutions et des programmes législatifs de rechange ayant quelque chance d'être adoptés, ou à tout le moins d'être critiqués et combattus de façon cohérente. Les électeurs savent bien que s'ils votent pour le candidat proposé par un parti donné, celui-ci appuiera, s'il est élu, l'essentiel du programme politique de ce parti, ainsi que ses dirigeants. Seul cet élément de prévisibilité offert par les partis permet à l'électorat d'influer collectivement sur la composition et le programme du parlement.

Vu leur rôle essentiel, il est dans l'intérêt public que les partis politiques soient financés de façon adéquate et transparente pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches en matière de campagnes électorales, d'organisation et d'éducation. Il y a deux décennies à peine, on ne savait quasiment rien du financement des partis politiques; on les considérait comme des associations privées, semblables à toutes les autres, et qui n'avaient de comptes à rendre qu'à elles-mêmes. Ce n'est qu'assez récemment que les préoccupations liées à leur financement sont apparues sur le devant de la scène et que l'on a pris conscience du fait que ce financement avait une incidence majeure sur la concurrence électorale et la responsabilité parlementaire. Nous disposons aujourd'hui de deux volumineuses études comparatives, parfaitement à jour, qui montrent comment se fait le financement des partis politiques dans les différents pays du monde et suggèrent des améliorations aux législations en vigueur. Ces études ont été réalisées, respectivement, par l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA): *Handbook, Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* [Manuel sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales], ed. Reginald Austin et Maja Tjernstrom, Stockholm, 2003, et par le National Democratic Institute for International Affairs (NDI); cette étude de Denise Baer et Shari Bryan, intitulée *Money in Politics* [L'argent en politique], a été publiée à Washington en 2005; elle porte sur le finance-

ment des partis politiques dans 22 pays en développement. Ensemble, elles indiquent les voies à explorer en matière de bonnes pratiques, encore qu'il soit admis que bien des choses dépendent du contexte national particulier.

Les deux études mentionnent trois grands domaines de préoccupation liés au financement des partis politiques :

- *insuffisance des ressources*. Ce problème est particulièrement aigu dans les pays en développement, où le montant des cotisations est dérisoire et où les candidats doivent souvent financer leur campagne électorale de leur poche. «Quatre personnes interrogées sur cinq disent financer elles-mêmes leur campagne, au risque d'une faillite personnelle... De ce fait, beaucoup entretiennent des relations avec des donateurs privés qui attendent en retour un traitement préférentiel, une fois le candidat élu; pire, certains réformateurs renoncent à se présenter, laissant le champ libre à des candidats qui disposent d'une fortune personnelle.» (NDI, p.4)
- *inégalité des ressources*. Le jeu électoral peut être faussé par l'inégalité des moyens dont disposent les concurrents. Il y a également distorsion quand le parti au pouvoir utilise abusivement les ressources, les locaux et le parrainage du gouvernement pour prendre l'avantage sur les partis de l'opposition. «Seuls les partis au pouvoir sont en mesure d'octroyer contrats et faveurs diverses ou de puiser illicitement dans les coffres de l'État» (IDEA, p.28)
- *ressources compromettantes*. L'argent versé par des intérêts puissants pour le financement d'une campagne électorale est peut-être donné dans l'attente d'avantages législatifs ou autres, qui risquent de porter atteinte au processus démocratique ou de saper la confiance du public en l'intégrité du gouvernement. Comme l'étude de l'IDEA le dit succinctement: «La question est de savoir s'il faut permettre à l'argent «intéressé» de primer sur l'égalité de droits des électeurs» (p.8)

La liste de préoccupations ci-dessus montre clairement que la question du financement des partis politiques et des campagnes électorales touche à maints aspects de la vie parlementaire démocratique déjà abordés dans le présent ouvrage: l'équité du processus électoral et sa capacité de produire un Parlement *politiquement* représentatif de l'électorat; la représentativité *sociale* du parlement, attestée par le fait que certains puisent dans leur fortune personnelle pour se porter candidats; et surtout la mesure dans laquelle le Parlement doit *rendre des comptes* aux électeurs.

Répondre aux préoccupations des électeurs

Comment est-il répondu à ces préoccupations ? Les deux études susmentionnées s'accordent à reconnaître que les stratégies employées varient considérablement selon le contexte national et qu'aucun modèle de bonne pratique n'est universellement applicable. Elles n'en indiquent pas moins, cependant, certaines lignes directrices relatives au financement des partis : mieux vaut opter pour un mélange de stratégies législatives – réglementation, subventions, transparence – que de tout miser sur une stratégie unique ; la pluralité des sources de financement doit être encouragée ; la loi doit être effectivement appliquée sous le contrôle d'un organisme unique ; enfin, aucun système ne sera jamais parfaitement étanche, le flux de l'argent ressemblant à celui de l'eau. «Nul obstacle établi aux fins de contrôle ne peut empêcher les exfiltrations ni l'emploi de siphons» (IDEA, p.13). L'étude du NDI relate par le menu de nombreuses entrevues avec des personnes concernées, qui montrent comment on peut, en pratique, tourner la loi, ce qui ne manque pas de renforcer les doutes exprimés.

Toutefois, le scepticisme exprimé quant à la possibilité d'appliquer un système parfaitement étanche ne doit cependant pas amener à baisser les bras et à renoncer à s'attaquer au problème. Voici ce que l'on peut raisonnablement conclure des différentes stratégies législatives évoquées dans ces études :

Réglementation

L'objet d'une réglementation est de limiter à la fois la *demande* en ressources exprimée par les partis et les modalités de l'*offre*, c'est-à-dire la façon dont cet argent leur est versé. Du côté de la demande, deux mesures courantes permettent de limiter la « course au financement électoral » : la limitation des sommes dépensées au titre des campagnes électorales et les restrictions frappant la publicité payante des partis dans les médias, à l'occasion des élections comme dans l'intervalle entre deux élections. Du côté de l'offre de fonds, on peut prohiber les contributions dépassant un certain montant, ou provenant de sources étrangères, ou celles qui émanent d'organisations plutôt que d'individus. Toutes ces restrictions doivent faire l'objet d'un large accord politique ; et si l'on ne veut pas qu'elles soient régulièrement contournées au moyen d'une « comptabilité ingénieuse », elles doivent être effectivement appliquées.

Subventions publiques

Le financement public des partis politiques est très impopulaire ; il peut être délétère s'il sape l'esprit d'initiative des partis au point qu'ils cessent de

rechercher le soutien volontaire de leurs partisans. En revanche, ce financement peut aider à instaurer une certaine égalité entre les partis politiques et à appuyer leur rôle public essentiel. Les subventions *en nature* sont fréquemment jugées préférables aux subventions *en espèces*. Elles peuvent prendre des formes diverses : temps d'antenne gratuits dans les médias publics, distribution gratuite de brochures électorales, libre utilisation de locaux publics pour y tenir des réunions, etc. Les subventions en espèces sont parfois indirectes ; elles prennent la forme d'exemptions fiscales consenties au partis ou d'allègements fiscaux offerts aux personnes ou sociétés qui leur font des dons. Quant aux subventions directes, celles qui dépassent un certain seuil minimum peuvent être indexées sur le nombre de membres d'un parti donné, ou sur les cotisations qu'il perçoit, et ce pour encourager les partis à rechercher le soutien volontaire de leurs partisans. Les subventions ont également servi à encourager l'application de bonnes pratiques dans d'autres domaines d'activité des partis, comme la sélection de leurs candidats.

Transparence

Dans de nombreux pays, on a tendance à occulter les détails relatifs au financement des partis ; ceux-ci ne sont connus que d'un cercle restreint d'initiés. Toutefois, dans ce domaine comme dans tant d'autres, seule la transparence permet de garder la confiance du public. L'application effective des règlements en dépend et aucun financement public n'est admissible sans transparence. La tenue de comptes ouverts implique que les membres d'un parti donné et ceux des partis concurrents peuvent contribuer à une application plus efficace du règlement. Cela illustre bien le principe selon lequel, pour s'acquitter au mieux de ses responsabilités, un parti doit associer une reddition de comptes « horizontale » à un organe spécialisé chargé de veiller à l'application de la loi, à une reddition de comptes « verticale » au grand public.

Pour conclure utilement cet exposé sur le financement des partis, voici quelques exemples tirés de communications des parlements qui couvrent tout l'éventail des stratégies législatives évoquées. À l'occasion de la révision de sa Constitution, en 1961, la Grèce a introduit une disposition expressément consacrée au financement des partis et des élections :

Les partis politiques sont habilités à recevoir une aide financière de l'État, au titre de leurs frais électoraux et de fonctionnement, dans les conditions prescrites par la loi. Une ordonnance précisera les garanties de transparence exigibles en matière de dépenses électorales et, d'une manière générale, en ce qui concerne la gestion des comptes des

partis politiques, des membres du parlement, des candidats aux élections et des candidats à une quelconque fonction dans une administration locale. Un décret établira le montant maximal des dépenses électorales, prohibera, le cas échéant, certaines formes de promotion pré-électorale et précisera les circonstances dans lesquelles une violation des dispositions pertinentes de la loi peut entraîner, sur l'initiative de l'instance spéciale décrite dans la section suivante, la déchéance des fonctions parlementaires. L'audit des dépenses électorales des partis politiques et des candidats aux élections au Parlement est confié à un organisme spécial qui compte parmi ses membres des fonctionnaires de haut niveau de l'administration judiciaire, ainsi que prévu par la loi (Article 29. par.2).

Cet article, qui amende la Constitution, ne fait qu'énoncer les principes fondamentaux de la loi applicable dans ce domaine. Pour un compte rendu plus détaillé de la législation telle qu'elle s'applique, voici la description, fournie par le Parlement canadien, d'une loi de 2004 :

Jusqu'en 2004, seuls les candidats et les partis politiques étaient tenus de déclarer au Directeur général des élections les sources et les montants des contributions reçues. Cette obligation de notification s'étend désormais à tous les acteurs de la vie politique, dont les candidats, les partis politiques, les associations électorales de district, les candidats aux postes de direction et les candidats à l'investiture. Tous les acteurs de la vie politique sont désormais tenus de déclarer les contributions supérieures à 200\$...La règle applicable aux sources de contributions potentielles a été modifiée. Jusqu'en 2004, ces contributions pouvaient provenir de personnes, de sociétés, de syndicats ou d'autres organisations et leur montant n'était pas limité. Désormais, à certaines exceptions mineures près, seuls les individus, c'est-à-dire des citoyens et des résidents permanents, sont autorisés à faire des contributions financières aux partis dûment inscrits et aux candidats aux postes de direction et à l'investiture. Ces contributions sont désormais limitées à 5000\$ par an.

Pour dédommager les partis de la perte de revenus potentielle découlant des changements apportés à la réglementation sur les dons, il est prévu de verser chaque année aux partis dûment inscrits une allocation de 1,75\$ par vote exprimé en faveur de ce parti lors des précédentes élections générales (le montant sera ajusté pour tenir compte de l'inflation), à la condition que ce parti ait bénéficié soit de 2% des votes

valides à l'échelon national, soit de 5% des voix dans les circonscriptions où il présentait des candidats. Cette règle est conçue de manière à n'avoir pas d'incidence sur le revenu national car l'on estime que des partis politiques financièrement sains contribuent à la viabilité du processus électoral. Les changements apportés constituent également une incitation pour les contribuables, puisque la portion des dons bénéficiant d'un crédit d'impôts de 75% passe de 200\$ à 400\$.

Autres lectures en ligne sur le financement des parties :

Austin, R. and Tjernström, M. (eds) (2003). *Funding of parties and election campaigns*. International IDEA <http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf> (document en anglais)

Bryan, S. and Baer, D (eds.) (2005). *Money in politics: a study of party financing practices in 22 countries*. National Democratic Institute <http://www.accessdemocracy.org/library/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf> (document en anglais)

International IDEA (2005). *Political finance database*. <<http://www.idea.int/parties/finance/db/>> (document en anglais)

Johnston, M. (2005). *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives: political finance policy, parties, and democratic development*. National Democratic Institute <http://www.accessdemocracy.org/library/1949_polpart_johnston_110105.pdf> (document en anglais)

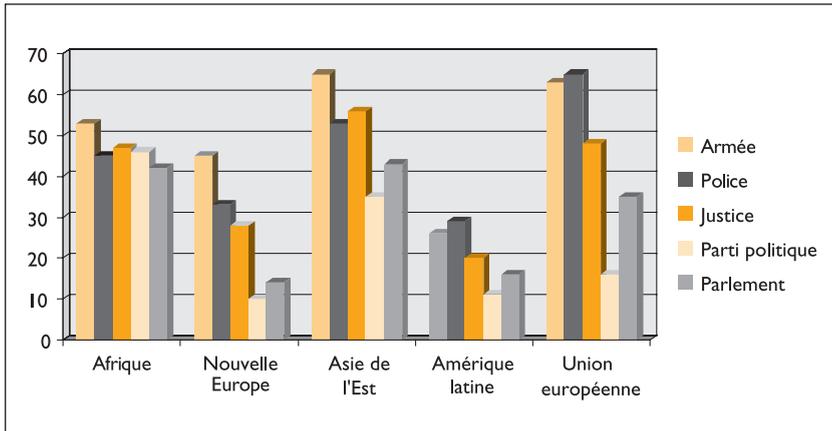
Moneyandpolitics.net. <<http://www.moneyandpolitics.net/>> (site en anglais)

Tâter le pouls de l'opinion publique

L'une des façons d'étayer au mieux la responsabilité des parlements consiste à prendre régulièrement le pouls de l'opinion publique par le biais de sondages, encore que peu de parlements le fassent de façon systématique. Nous nous fions le plus souvent pour ces évaluations aux conclusions des enquêtes-« baromètre » régionales (Baromètre latino-américain, Baromètre africain, etc.). Celles-ci confirment ce que nous avançons précédemment : comme institutions, les parlements jouissent d'une assez piètre estime dans l'esprit du public, encore que l'on constate sur ce sujet des différences régionales marquées, comme le montre le tableau 5.1. En ce qui concernent les pays de l'Union européenne, pour lesquels on dispose de données chronologiques,

celles-ci révèlent un déclin très net de la confiance témoignée par le public au Parlement, entre le milieu des années 80 et la fin des années 90. (Voir, par exemple, Susan J. Pharr et Robert D. Putnam, eds.: *Disaffected democracies*, Princeton, 2000; Susan Hattis Rolef, *Trust in Parliaments – Some Theoretical and Empirical Findings*, manuscrit non publié, Knesset, Israël, 2005).

Figure 5.1: La confiance qu'inspirent les institutions nationales: moyennes régionales



Note : Les moyennes régionales et les chiffres par pays ont été utilement résumés et présentés sous forme de tableau dans le document de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, publié en 2005 à Stockholm, en Suède, intitulé: *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, pp. 63–64. Les moyennes régionales reproduites ici en sont extraites; elles ont été calculées à partir des « baromètres » régionaux.

Par « confiance », on entend une combinaison de « une grande confiance ou une certaine confiance » par opposition à « peu ou pas confiance » et « sans opinion ». Par « parti politique », on entend « parti dirigeant ». Les chiffres pour l'Union européenne proviennent de la Commission européenne, *Eurobaromètre 61: L'opinion publique dans l'Union européenne*, page 10, à <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_fr.pdf>

Le choix de l'Eurobaromètre 61, plutôt qu'un baromètre ultérieur, répond au souci de concordance avec les années où les autres régions ont été sondées: les données d'enquête ont été recueillies pour l'Afrique en 2002-2003; pour la nouvelle Europe en 2004-2005; pour l'Asie de l'Est en 2001-2003; pour l'Amérique latine en 2003; et pour l'Union européenne, au printemps 2004. Ces chiffres correspondent aux réponses « a tendance à avoir confiance » formulées à partir d'un choix entre « a tendance à avoir confiance », « a tendance à ne pas avoir confiance » et « sans opinion ».

Pays et régions couverts:

Afrique (15): Mali, République-Unie de Tanzanie, Malawi, Mozambique, Lesotho, Botswana, Ghana, Ouganda, Namibie, Kenya, Zambie, Sénégal, Afrique du Sud, Cap-Vert, Nigéria

Nouvelle Europe (11): Estonie, Hongrie, Lituanie, Roumanie, Pologne, Lettonie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Bulgarie, Fédération de Russie

Asie de l'Est (8): Chine, Thaïlande, Mongolie, Philippines, République de Corée, Japon, Hong Kong, Taiwan

Amérique latine (17): Brésil, Uruguay, Chili, Colombie, Costa Rica, Venezuela, Honduras, Panama, Mexique, Salvador, Paraguay, Argentine, Pérou, Nicaragua, Bolivie, Equateur, Guatemala

Union européenne (15): Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni. Ces chiffres ne couvrent pas les pays de l'Union européenne élargie, qui sont devenus membres le 1^{er} mai 2004.

Tous les chiffres de ce tableau doivent être interprétés avec prudence, et ce pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, ils occultent les différences considérables qui séparent les pays d'une même région, comme le révèle une ventilation plus détaillée de ces chiffres. Ensuite, de nombreux enquêtés, surtout parmi les personnes moins éduquées ou moins au fait des réalités politiques, ont du mal à distinguer entre les différentes institutions de l'État, ou entre les antécédents de tels leaders politiques particuliers et les postes qu'ils occupent provisoirement. En troisième lieu, les sondages montrent que les citoyens considèrent généralement leur représentant local d'un œil plus favorable que l'institution parlementaire dans son ensemble, ce qui montre bien que le contexte local et les contacts personnels sont des éléments importants et prisés du système de représentation.

On ne saurait toutefois accueillir ces conclusions avec détachement ou passivité. Il n'est pas sain pour la démocratie que son institution représentative principale soit, toutes proportions gardées, comparativement tenue en si piètre estime. Certains désaccords opposent toutefois les spécialistes des sciences politiques dès lors qu'ils s'efforcent d'interpréter le sens exact de ces conclusions.

Dans le document préparé à l'intention du groupe de travail de l'UIP (dont elle est membre), Marta Lagos, du Baromètre latino-américain, fait observer que la confiance témoignée au Parlement doit être envisagée dans le contexte plus général de la confiance témoignée aux institutions publiques. Dans le cas de l'Amérique latine, la « confiance » découle ordinairement d'une relation personnelle étroite; ce n'est pas une notion que l'on associe aux échanges sociaux élargis ou aux actions d'institutions politiques impersonnelles, dont l'issue n'offre pas le même degré de prévisibilité. « La société s'organise elle-même, non par interaction ouverte avec des tiers, mais plutôt en groupes fermés de personnes accessibles... Dans la société latino-américaine, la confiance règne *au sein* des réseaux qui constituent la société, pas *entre* ces réseaux. » Partant de cette analyse, le Parlement lui-même présente les caractéristiques d'un autre réseau fermé, dont les activités ne sont pas considérées comme concernant l'ensemble de la société. « Il faut maintenant que les lois promulguées par le Parlement commencent par se révéler bénéfiques pour l'ensemble de la société, et que lois et règlements s'appliquent également à tous, avant que le Parlement ne devienne aux yeux de la majorité de la population une institution pleinement légitime. » L'une des gageures auxquelles la démocratie se trouve confrontée consiste donc à trouver le moyen de renverser les barrières de méfiance qui séparent les différents réseaux sociaux, notamment celle que constitue le Parlement lui-même.

Tous les analystes n'attachent pas la même importance à cette méfiance sociale généralisée lorsqu'ils s'efforcent d'expliquer le peu de confiance accordé au Parlement, au moins dans les autres régions. Richard Rose d'Eurobaromètre, par exemple, soutient que dans le cas des anciens pays communistes d'Europe orientale, l'explication tient surtout à l'appréciation que le public porte sur les réalisations du Parlement et sur le comportement des parlementaires eux-mêmes (voir, par exemple, William Mishler et Richard Rose, *What are the political consequences of trust?* Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen). Dans le cas des démocraties bien établies, rien ne permet d'établir un lien entre la baisse de confiance sociale et le déclin marqué de la réputation des parlements. Il semble qu'il faille plutôt chercher la réponse du côté des changements sociaux qui ont affecté les plus avancés des pays industrialisés. Les structures sociales étant désormais plus fragmentées, il devient de plus en plus difficile de légiférer sans heurter l'une ou l'autre des minorités véhémentes et la base sociale des partis traditionnels s'en trouve érodée. On témoigne nettement moins de déférence aux autorités, dont on souligne plus largement les défaillances. En même temps, du fait de la mondialisation, certaines des forces qui affectent le bien-être des citoyens se trouvent désormais placées hors de portée des institutions politiques nationales. Ensemble, tous ces facteurs ont contribué au déclin de la confiance du public évoqué ci-dessus.

Les parlements peuvent influencer l'opinion publique

Quelles que soient les différences constatées entre les différentes régions du monde, une conclusion semble applicable à toutes : certains au moins des facteurs qui influent sur le degré de confiance du public en son Parlement peuvent être attribués à des processus sociaux plus vastes sur lesquels le Parlement n'a pas prise. Il peut toutefois faire beaucoup pour améliorer son image. Nombre des changements et innovations décrits aux chapitres précédents – et qui visent à rendre les parlements plus représentatifs, plus transparents et plus accessibles – ont été introduits en réponse au manque de confiance préoccupant du public, et parfois en réaction à des critiques exprimées à l'occasion de sondages d'opinion. Il semble aussi que les réformes introduites dans certains parlements sont de nature à améliorer leur image publique et la considération dont ils jouissent. Ainsi, le Parlement suédois a récemment fait état d'une modeste progression du soutien public ; il note que par suite des mesures qu'il a prises depuis dix ans pour faire preuve de plus d'ouverture et de transparence, « davantage de citoyens ont aujourd'hui le sentiment qu'il est facile de prendre contact avec le parlement, et beaucoup souhaitent en savoir plus sur le

Riksdag». Le Parlement turc rapporte que par suite des efforts déployés pour se montrer plus ouvert et accessible, « sa cote de crédibilité parmi les institutions publiques a grimpé et qu'il est ainsi passé de la 10^e à la 4^e place.»

Ces exemples laissent entendre qu'il est possible d'améliorer la confiance du pays en son parlement, comme institution. Ils montrent aussi que les parlements ont tout intérêt à procéder systématiquement à des sondages pour savoir ce que pense d'eux leur électorat; ils ont également intérêt à évaluer l'impact sur le public des mesures démocratiques qu'ils ont déjà prises pour mieux rendre compte de leur action.

Autres lectures en ligne sur les conclusions des sondages relatifs aux parlements :

Afrobarometer <<http://www.afrobarometer.org>> (site en anglais)

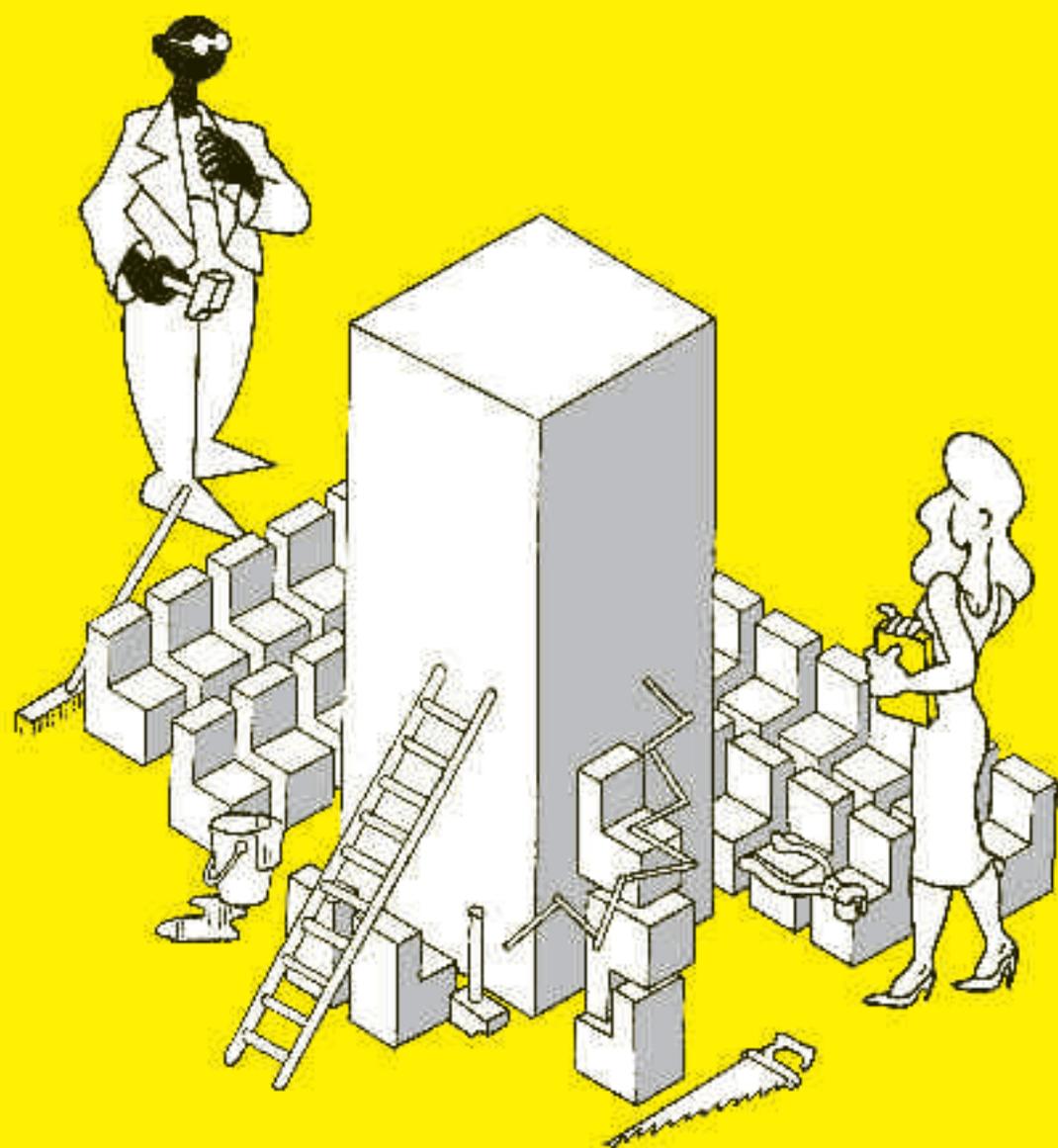
Bratton, M, Chu, Y-H, Lagos, M & Rose, R (2005). The people's voice: trust in political institutions, In *Ten years of supporting democracy worldwide*.

Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen
<<http://www.abdn.ac.uk/cspp/>> (site en anglais)

East Asia Barometer <<http://eacsurvey.law.ntu.edu.tw>> (site en anglais)

Eurobarometer <http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_fr.htm>

Latinobarometer <<http://www.latinobarometro.org>> (site en anglais)



6. Un Parlement efficace (I): L'échelon national

Dans les deux chapitres qui vont suivre, nous examinerons la manière dont les parlements peuvent s'organiser pour s'acquitter efficacement de leurs tâches principales. Certes, «l'efficacité» n'est pas la première caractéristique qui vient à l'esprit lorsqu'on parle de valeurs proprement *démocratiques*, mais elle revêt la plus haute importance lorsqu'il s'agit de fonctions nécessaires au processus démocratique: travail législatif, contrôle de l'action de l'exécutif, contrôle financier, etc. Les intérêts des électeurs ne sont pas bien servis lorsque les parlements ne disposent pas de ressources suffisantes pour remplir leur rôle, lorsqu'ils gaspillent l'argent public ou sont inefficaces dans l'utilisation de leurs ressources. Des considérations qui, à première vue, pourraient passer pour simplement «techniques» ou «de procédure» ont, en fait, un impact sur les résultats, qu'il s'agisse des lois adoptées ou des dépenses effectuées pour le bien de la collectivité. Il en va de même d'un autre aspect de l'efficacité du Parlement: sa capacité à promouvoir et à maintenir la cohésion nationale, en particulier dans les cas où celle-ci semble menacée.

L'efficacité parlementaire ne peut être examinée de façon satisfaisante que si l'on pose la question du pouvoir. Le mot «pouvoir» a différentes significations, mais deux d'entre elles nous intéressent particulièrement ici. D'abord le pouvoir en tant que *capacité*: avoir les droits juridiques et les ressources – financières, humaines et en termes d'organisation – pour l'accomplissement des tâches nécessaires. Ensuite, le pouvoir en termes de *relations*: à savoir disposer de suffisamment de pouvoir et d'indépendance pour contrôler efficacement l'action de l'exécutif. Bien sûr, les parlements doivent trouver le bon équilibre entre la coopération avec l'exécutif élu et le contrôle de celui-ci; l'obstructionnisme pur et simple va rarement dans le sens de l'intérêt général. Mais le principal danger dans notre monde d'aujourd'hui est celui d'une domination indue de l'exécutif, soit parce que les parlements n'ont pas les capacités nécessaires, soit parce qu'ils ne veulent pas exercer les pouvoirs dont ils disposent.

On constate bien évidemment des différences entre les systèmes présidentiel et parlementaire: dans le premier cas, la ligne de démarcation entre le législatif et l'exécutif est plus marquée. L'une des caractéristiques de certains systèmes présidentiels, en Amérique latine, par exemple, a été l'incapacité du président à disposer au Congrès d'une majorité autre que temporaire.

Toutefois, même dans un tel cas, la faiblesse ou l'inefficacité d'une législature ne sert pas la démocratie. L'une des conclusions tirées d'une étude comparative des progrès de la démocratisation dans plusieurs Etats ex-communistes est que ce n'est point tant le type de système constitutionnel (présidentiel, « semi-présidentiel » ou parlementaire) qui détermine le niveau et la qualité du processus de démocratisation que le pouvoir et l'efficacité de son corps législatif. S'il en est ainsi, c'est qu'un pouvoir législatif fort contrôle mieux l'exécutif et stimule davantage la formation de partis politiques. L'étude conclut en affirmant que « la force du pouvoir législatif national est l'une des clés – peut-être même *la* clé institutionnelle – de la démocratisation... Dans les régimes caractérisés par un corps législatif faible, les démocrates devraient se donner pour première priorité de le renforcer (Steven Fish: « Stronger Legislatures, Stronger Democracy », *Journal of Democracy*, 17.1, janvier 2006, pp. 5-20).

Dans le présent chapitre, nous examinerons ce qui fait qu'un parlement se révèle fort ou efficace en ce qui concerne les équipements et l'organisation parlementaires, les moyens d'améliorer le processus législatif, le contrôle de l'action de l'exécutif, les procédures de contrôle budgétaire et financier. Dans une dernière section, nous examinerons son rôle dans la promotion de la cohésion nationale par des moyens démocratiques.

Les équipements et l'organisation parlementaire

Toutes les informations, y compris celles fournies par les parlements à l'occasion de la présente étude, font état d'écarts considérables entre les ressources et les équipements parlementaires des pays développés et ceux des pays en développement. Rien d'étonnant quand on connaît l'énorme pression exercée sur les budgets de ces derniers pays par les besoins du développement. Reste que cette question préoccupe au plus haut point les parlementaires eux-mêmes.

Lorsqu'un parlement dispose de ressources suffisantes, comme c'est le cas dans les pays développés, il est entre autres doté :

- d'un personnel suffisamment qualifié pour apporter une assistance impartiale aux parlementaires, dans toutes sortes de domaine d'activité parlementaire.
- d'une bibliothèque et d'un service de documentation efficaces.
- de bureaux à l'usage des parlementaires, avec leur propre secrétariat et leurs moyens de documentation et d'analyse.
- d'équipements destinés aux principaux partis de l'opposition.

Dans la plupart des pays en développement, ces équipements sont insuffisants quand ils ne font pas simplement défaut, en raison du manque de ressources et de personnel qualifié. Même dans un grand pays comme l'Afrique du Sud où les services parlementaires ont été considérablement développés depuis 1994 (par exemple l'effectif administratif des commissions est passé de dix à 169), les parlementaires disent toujours que le personnel administratif n'est pas suffisamment nombreux et que son savoir-faire limité «l'empêche d'être totalement efficace».

Lorsque les parlements ont peu de ressources, et donc, des capacités insuffisantes, cela a des répercussions négatives et inévitables sur l'équilibre du pouvoir avec l'exécutif. Le travail de contrôle parlementaire est moins rigoureux; les parlementaires doivent s'appuyer sur des experts du gouvernement qui font d'abord allégeance à l'exécutif; les gouvernements sont tentés de contourner purement et simplement le Parlement lorsqu'ils définissent leur politique ou rédigent des lois. En conséquence, le Parlement se trouve déprécié aux yeux des citoyens, son rôle n'est plus très bien compris et il n'a plus suffisamment d'autorité pour réclamer des ressources supplémentaires sur un budget national limité.

Nombre de parlements ont donc mis en place des stratégies visant à remédier à ce problème de ressources, notamment:

- Une formation plus efficace pour les parlementaires eux-mêmes qui sont encouragés à se spécialiser.
- Un recours plus systématique, dans divers domaines, aux experts issus de la société civile et des milieux universitaires, afin de soutenir le travail des commissions et groupes parlementaires.
- Des programmes de stages visant à pallier l'insuffisance des ressources du parlement.
- Des moyens en ligne pour accroître les capacités d'analyse et de documentation des parlements, en particulier dans la bibliothèque.

Les programmes de renforcement des capacités des parlementaires et du personnel administratif sont l'un des domaines où une assistance externe peut faire toute la différence dans les jeunes démocraties et c'est la raison pour laquelle ces programmes sont actuellement soutenus par des organisations telles que l'UIP et beaucoup d'organismes internationaux de développement (voir chapitre 8). Toutefois, il ne faut pas imaginer que ces types d'assistance externe puissent remplacer un financement adéquat et pérenne prélevé sur le budget national. Une enquête sur les coûts des parlements réalisée par l'UIP

en 1999 a révélé que, sur les 52 pays étudiés, la portion du budget national affectée au parlement variait entre 0,01 % (Danemark) et 1,6 % (Grèce). Vu leur importance, les parlements ne sauraient être considérés comme dispendieux.

L'autonomie du parlement

Quel que soit le niveau des ressources et l'effectif du personnel, nul ne conteste plus désormais la règle selon laquelle les parlements doivent être indépendants de l'exécutif dans leur mode d'organisation et surtout qu'ils doivent être maîtres de leur propre calendrier et pouvoir siéger en dehors des sessions ordinaires lorsque les circonstances l'exigent. C'est là un des domaines dans lesquels la différence constitutionnelle entre le système présidentiel et le système parlementaire est la plus marquée. Dans le premier de ces systèmes, la difficulté consiste souvent à instaurer une coopération efficace entre le législatif et l'exécutif; dans le second, elle consiste à atteindre une véritable indépendance ou autonomie en termes d'organisation.

Qu'implique donc exactement cette «autonomie» du Parlement? Un rapport de l'Association des Secrétaires généraux des Parlements (ASGP) paru en 1998 définit, dans ce contexte, l'autonomie comme «d'une part, la non-dépendance et la non-subordination des Assemblées à l'exécutif, et, de l'autre, la possibilité de voir l'Assemblée se libérer, au moins partiellement, des lois ordinaires pour suivre son propre règlement». Le rapport note que «dans la plupart des États, le principe de l'autonomie du parlement est officiellement admis dans les textes constitutionnels [...] traitant de la séparation des pouvoirs». Il conclut que, dans la pratique, la tendance générale est au renforcement de ce principe (Michel Couderc, «The principle of parliamentary autonomy», *Constitutional and Parliamentary Information*, No. 176, 1998).

Appliquer le principe d'autonomie dans la pratique touche à des aspects divers, comme en atteste la communication du Parlement slovène au titre de la présente étude, selon laquelle le Parlement :

- se charge du recrutement de son personnel;
- contrôle son propre budget;
- organise ses travaux comme il l'entend.

En ce qui concerne la première de ces responsabilités, les parlements indien et canadien soulignent tous deux qu'il importe que le personnel parlementaire soit indépendant de l'Etat et de la fonction publique centrale :

Inde: Pour bien accomplir ses fonctions dans le respect de la séparation des pouvoirs, il est essentiel que le parlement dispose d'un secré-

ariat indépendant. Dans le but de faire appliquer l'obligation, pour l'exécutif et l'administration, de rendre compte au parlement, chacune des deux chambres a été dotée d'un secrétariat séparé et indépendant, conformément à l'article 98 de la Constitution indienne.

Canada: L'efficacité d'un parlement dépend, dans une grande mesure, des mécanismes et ressources qui lui assurent indépendance et autonomie. L'indépendance opérationnelle du Parlement canadien est prévue par la Constitution et par les lois qui stipulent que le Sénat, la Chambre des communes et la bibliothèque du parlement doivent être pourvus d'un personnel professionnel indépendant des partis et de la fonction publique... ...Si les fonctionnaires peuvent passer d'une administration ou d'un service à l'autre au cours de leur carrière, le personnel parlementaire a tendance à rester au parlement et dans le même service.

Cette exigence d'un personnel parlementaire professionnel ayant une structure et un déroulement de carrière propres est désormais largement acceptée, dans le système parlementaire comme dans le système présidentiel. Elle reconnaît que le service du Parlement constitue une activité à part, dans le cadre de laquelle, étant donné la nature de la concurrence entre les partis, l'impartialité et la discrétion sont particulièrement prisées. Dans ce cas, l'autonomie parlementaire implique la mise en place d'un service juridique indépendant chargé de conseiller le parlement sur les dimensions juridiques de l'action gouvernementale, ainsi que sur la rédaction des projets de loi. La Knesset israélienne, par exemple, a regroupé tous ses services juridiques en un seul département qui dessert toutes les activités parlementaires.

Contrôle budgétaire

Pour un parlement, l'indépendance c'est aussi le contrôle de son propre budget. C'est même là un impératif comme le montre cette déclaration sur les relations entre Parlement et Exécutif, faite à la faveur d'un séminaire régional de l'UIP sur le thème «Parlement et budget»:

Conformément au principe fondamental de séparation des pouvoirs, le budget interne du parlement doit être établi sous la seule responsabilité de l'assemblée et transmis au gouvernement pour être intégré dans le budget de l'Etat. L'Exécutif ne doit pas être juge de l'opportunité des moyens dont le Parlement a besoin pour l'exercice de sa mission. (Rapport général présenté par M. Lahaou Touré (Mali), Rapporteur général, Bamako (Mali), 1^{er} - 3 novembre 2001)

Ce principe a des applications diverses dans la pratique. On a, d'une part, un parlement, celui de la France, par exemple, dont l'autonomie financière est qualifiée d'*absolue, tant au niveau de l'élaboration que du vote et de l'exécution du budget*, et d'autre part un certain nombre de nouveaux parlements, notamment en Afrique, décrits dans le rapport de l'ASGP comme mus par l'« aspiration légitime » à se libérer de la tutelle du gouvernement, de celle notamment du ministère des finances.

Maîtrise de son propre calendrier de travail

Un parlement autonome doit aussi être maître de son ordre du jour, du temps affecté à chacun des points examinés et aux différents groupes parlementaires. Dans le système parlementaire traditionnel de type Westminster, l'ordre du jour était en général fixé par des accords informels entre le « Leader of the House » (chef de la majorité parlementaire – un ministre), les chefs de l'opposition et leurs chefs de groupes parlementaires. Désormais ces accords sont confiés à une commission parlementaire chargée de l'ordre du jour, dans laquelle tous les groupes politiques sont représentés sous la direction du Président de l'Assemblée, le Speaker. A titre d'exemple, la présidence de la Commission des entreprises du Parlement de Samoa est passée récemment du Premier Ministre au Speaker. Dans ce type de situation, le rôle de « Leader of the House », le cas échéant, est restreint puisqu'il ne s'agit plus que de « leader of government business in the chamber » (responsable de l'agenda du gouvernement au sein de la Chambre). Ce système remonte aux débuts du Lok Sabha indien, avec la création d'une commission consultative chargée de l'ordre du jour, dont les membres sont désignés par le Speaker, en sa qualité de président de droit de l'Assemblée.

Cette commission a pour objet de recommander le temps pouvant être affecté au débat concernant l'action du gouvernement, au travail législatif et autres questions, à la lumière des instructions données par le Président en consultation avec le Leader of the House. Une fois le rapport de la Commission approuvé par la Chambre, l'affectation du temps aux divers projets de loi et autres prend effet comme s'il s'agissait d'un ordre de la Chambre.

Au Parlement sud-africain il y a une commission des programmes pour chaque chambre, siégeant une fois par semaine, et une commission mixte des programmes pour les deux chambres, chargée de préparer le programme annuel du Parlement, notamment le programme législatif. C'est cette commission qui fixe le temps imparti au travail législatif de l'exécutif et aux autres

activités, ainsi que les délais dans lesquels l'exécutif doit soumettre ses projets de lois au Parlement, sous réserve de procédures accélérées dans des circonstances exceptionnelles et d'après des critères prédéterminés. Dans le respect du calendrier ainsi établi, le responsable des activités touchant au gouvernement, « chargé des affaires de l'exécutif national au Parlement », établit un programme pour toutes les activités parlementaires lancées sur l'initiative de l'exécutif ainsi que les séances auxquelles la présence des ministres concernés est requise. Ces commissions chargées des programmes prennent, en général, leurs décisions par consensus.

Dans les systèmes présidentiels, le problème est moins de garantir une indépendance suffisante, par rapport à l'exécutif, dans la programmation de l'activité parlementaire, que d'instaurer une coordination adéquate entre les deux branches du gouvernement. A cette fin, il peut être indispensable de créer des organes ou des comités spéciaux de coordination, comme aux Philippines :

Le Legislative-Executive Development Advisory Council (LEDAC-Conseil exécutif de coordination entre le législatif et l'exécutif) a été créé pour faciliter la définition de politiques adéquates, l'un de ses membres étant le président de la Chambre. Le but était de coordonner le travail de l'exécutif et du législatif afin d'éviter les engorgements et les procédures législatives accélérées. Le LEDAC est donc un organe consultatif chargé de coordonner la planification du travail législatif et exécutif ainsi que le travail budgétaire du congrès. Il permet d'aplanir les difficultés lorsque les priorités du législatif et celles de l'exécutif divergent, lorsqu'il y a un débat sur des projets de loi de la plus haute importance ou lorsqu'il faut un consensus sur les projets de loi devant être considérés comme urgents.

D'autres questions, plus particulières, concernant la programmation du processus législatif seront examinées dans la section suivante.

Autres lectures en ligne sur l'organisation parlementaire:

Association des Secrétaires Généraux des Parlements (1991). The Parliamentary Budget, dans *Informations constitutionnelles et parlementaires*, N° 161. <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1991_162_01-e.pdf> (document en anglais)

Association des Secrétaires Généraux des Parlements (1999). The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies, dans *Informations constitutionnelles et parlementaires*, N° 177. <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1999_177_02-e.pdf> (document en anglais)

Commonwealth Parliamentary Association (2005).

Administration and financing of parliament: a study group report.

<http://www.cpahq.org/AdministrationandFinancingofParliamentStudyGroupReport_pdf_media_public.aspx> (document en anglais)

Commonwealth Parliamentary Association (2005). *Study group on the administration and financing of parliament: key recommendations.*

<http://www.cpahq.org/TheadministrationandfinancingofParliaments_pdf_media_public.aspx> (document en anglais)

Harris, I (2005). *Towards the evolution of an effective parliamentary administration in west africa.* Association of Secretaries General of Parliaments

<http://www.asgp.info/documents/Geneva_2005/1st_conference_Nigerian.pdf> (document en anglais)

Reports from a seminar on parliamentary administrations and legislative cooperation, organised by ECPRD and the Italian Chamber of Deputies

<<http://de.camera.it/files/pdf/dossier.pdf>> (site en anglais)

Améliorer le processus législatif

Beaucoup de parlements ont essayé diverses solutions en vue de mieux organiser le processus législatif de sorte que les contraintes de temps n'empêchent pas un bon examen des projets de loi et que la priorité soit donnée aux éléments qui, dans les projets de loi, sont considérés comme plus importants ou plus sensibles. Ainsi, la Chambre italienne des députés a récemment adopté un calendrier plus rigoureux pour son travail législatif car elle s'est aperçue que le processus s'enlisait dans les amendements et que les séances de travail devenaient interminables. Pour résoudre ce problème, elle a mis en place un calendrier-programme pour les projets de loi, demandant aux groupes parlementaires de sélectionner un nombre d'amendements devant être mis aux voix, en fonction de leur taille respective.

On conjugue ainsi les différentes exigences qui se présentent: d'une part les exigences de rapidité et de certitude des temps de délibération, en évitant le risque de dispersion de l'activité de l'Assemblée en des myriades de votes souvent à caractère répétitif, et d'autre part on permet à l'Assemblée de concentrer l'examen sur les points que l'on estime les plus importants des projets de loi ou sur les propositions d'amendements politiquement plus significatives. Cette réforme, ainsi que les réformes sur la programmation, ont permis à la Chambre des

députés d'affronter et de résoudre les problèmes liés à la longueur des temps des délibérations, qui sont devenus au cours des années particulièrement pressants, en garantissant ainsi une réponse législative plus rapide aux nécessités du pays.

De même, la Chambre des communes du Royaume-Uni, sur proposition de sa commission de modernisation, a entrepris une programmation systématique de son travail législatif, assortie d'un calendrier pour les diverses dispositions de chaque projet de loi, ce qui assure une plus grande prévisibilité et évite de couper abruptement un débat parce que le temps imparti est écoulé.

La programmation, lorsqu'elle est bien faite, permet à maints égards de faciliter l'examen des projets de loi. Elle donne aux parlementaires une idée claire d'un texte de loi devant faire l'objet d'un débat, ce qui leur permet de se concentrer sur les dispositions qui les intéressent le plus..... Cette visibilité est également profitable pour les groupes extérieurs. Sachant, au début de l'étape du travail en commission, la date à laquelle la partie du projet de loi qui les concerne sera débattue, ils peuvent prévoir les délais dans lesquels ils devront fournir des documents d'information aux membres d'une commission permanente. La programmation permet normalement à la Chambre et aux commissions de mieux planifier l'examen d'un projet de loi, de sorte qu'un temps suffisant soit consacré aux dispositions du texte qui intéressent l'opposition et les parlementaires sans portefeuille, une durée de débat moins importante étant consacrée aux éléments du projet de loi qui présentent moins de problèmes.

Le Comité a établi quatre critères fondamentaux auxquels un processus législatif amendé doit désormais répondre :

- *Le gouvernement doit être assuré que ses projets de loi seront examinés dans un délai raisonnable.*
- *L'opposition en particulier et les parlementaires en général doivent avoir la possibilité de débattre pleinement et de demander la modification des dispositions les plus importantes à leurs yeux.*
- *Tous les éléments d'un projet de loi doivent être examinés de façon adéquate.*
- *Les projets de loi doivent être correctement préparés pour ne pas donner lieu à une masse d'amendements nouveaux de la part du gouvernement.*

Qualité des lois

Le dernier critère ci-dessus pose la question de la qualité des projets de loi, grande préoccupation s'il en est pour de très nombreux parlements écrasés par une multitude de textes, surtout dans les pays dont la législation doit être mise en conformité avec les exigences de la Communauté européenne. Pour résoudre le problème de l'insuffisance de la rédaction, le Parlement danois, par exemple, a créé une commission mixte de travail avec le gouvernement sur la « qualité des lois ». En conséquence, le gouvernement a défini une série d'orientations détaillées à l'intention des fonctionnaires des ministères chargés de l'élaboration des textes de loi, précisant les conditions auxquelles ce travail doit répondre. En outre, « tout projet de loi doit indiquer les conséquences financières et administratives pouvant en découler pour le secteur public et le secteur privé, les conséquences sur l'environnement et au regard de la législation communautaire ».

La constitutionnalité des projets de loi est un autre aspect de la qualité dont il faut tenir compte. Au Parlement finlandais, cette responsabilité incombe au Président, avec l'assistance d'une commission juridique constitutionnelle.

La tâche de cette commission consiste à s'assurer que les projets de loi sont conformes à la Constitution et à repérer les écarts éventuels en la matière. Si des écarts sont constatés, la Commission indique la manière dont il convient de modifier le texte pour le rendre conforme à la Constitution... ..La Commission exerce ce travail de vérification avec l'aide de professeurs d'université et de constitutionalistes qui sont auditionnés en tant qu'experts externes lors de séances de la Commission.

Le Parlement grec s'est doté d'un service scientifique constitué essentiellement de juristes professeurs d'université qui indiquent dans leurs rapports « toutes les contradictions éventuelles entre les projets de loi et la Constitution, les lois nationales, internationales ou européennes, ainsi que les écarts possibles ».

Autre aspect de la qualité des lois : la clarté intrinsèque des textes. La Chambre des députés italienne a créé une commission législative spéciale, composée d'un nombre égal de membres de la majorité et de l'opposition, « qui évalue la qualité des textes législatifs en ce qui concerne leur homogénéité, leur simplicité, leur clarté et la justesse de leur énoncé, ainsi que l'efficacité de ces textes pour la simplification et la réorganisation de la législation en vigueur, et, sur la base de ces paramètres, donne des avis aux Commissions ».

Moyens électroniques en ligne

C'est dans ce domaine du travail législatif que la mise en place de moyens informatiques en ligne pour les parlementaires revêt, certainement, le plus d'importance. Beaucoup de parlements ne sont encore qu'au début de ce processus, mais quelques-uns sont sur le point de se passer entièrement du support papier dans l'élaboration et l'analyse des textes de loi, ce qui permet de leur donner une présentation électronique uniforme convenue. Voici, par exemple, une proposition soumise au Parlement autrichien :

Le projet E-RECHT («Droit électronique») a pour objet de créer un cycle d'élaboration électronique continu, de l'invitation à soumettre des commentaires sur une loi à la promulgation de celle-ci (sur Internet). À cette fin, il suffira d'apporter les modifications au texte lors des étapes législatives (par exemple en commission, ou en séance plénière du Nationalrat). Les textes de loi sur papier seront ainsi remplacés par des textes électroniques. Les projets de loi du gouvernement, les rapports des commissions et tous les autres documents parlementaires imprimés n'auront donc plus lieu d'être. Grâce à cette technologie il deviendra possible d'élaborer des textes consultables électroniquement et dont toutes les étapes pourront être retracées de façon entièrement transparente.

Outre le gain de temps, on estime que ce nouveau système permettra d'économiser soixante tonnes de papier par an, soit plus d'un million d'euros. En République de Corée, pour prendre un autre exemple, la Chambre principale de l'Assemblée nationale est en train, elle aussi, de faire sa révolution numérique.

Avec cette chambre « numérique », l'essentiel du travail législatif sera numérisé, notamment les propositions et délibérations de projets de loi, les votes électroniques et leur transmission au gouvernement, ce qui représente des économies substantielles d'argent et de temps car le support papier aura été supprimé et le processus simplifié. En outre, les législateurs seront en mesure de rechercher des informations en temps réel sur divers projets de loi pendant les séances des commissions et ils pourront plus efficacement poser des questions aux ministres, débattre des textes de loi ou faire des interventions de cinq minutes en utilisant PowerPoint ou des images animées sur ordinateur.

Le Parlement hongrois prend lui aussi le même chemin, mettant le texte de chaque projet de loi soumis (ainsi que les amendements, les résolutions, les annonces de projets de politique, les rapports, interpellations, questions, etc.) sur support informatique en ligne. Cette révolution vise essentiellement à faciliter et améliorer le travail des parlementaires, mais elle permet aussi à tous les citoyens de consulter les textes qui les concernent grâce au site web du Parlement.

Rôle d'une chambre haute

La plupart des mesures susmentionnées ont pour but d'améliorer non seulement le processus législatif, mais aussi la coordination entre les deux chambres du parlement lorsque celui-ci est bicaméral. Le but de la chambre haute est d'assurer un examen plus complet des projets de loi et de les soumettre à un plus large éventail d'opinions, qu'il s'agisse d'inscrire le texte dans une perspective nationale et régionale, comme dans le système fédéral, à des savoir-faire et à des expériences plus variées ou à l'ensemble des partis. Cette démarche facilite les compromis sur les projets de loi et, on peut l'espérer, l'acceptation par les citoyens. Sachant que la démocratie implique le consentement, l'acceptation des lois par les citoyens est un gage d'efficacité.

Suivre l'état d'avancement des lois

Les réponses des parlements à l'occasion de la présente étude soulèvent deux questions qui méritent d'être posées ici. La première concerne, la prise de décisions par les gouvernements, sous couvert de délégation législative, décisions qui échappent au contrôle du parlement et qui, dans certains cas, peuvent aller au delà de ce qui était prévu dans la loi en cause. Pour le Parlement grec, par exemple, il s'agit là d'un « problème majeur », car « les textes normatifs ainsi élaborés par le gouvernement outrepassent souvent les limites de délégation fixées par la loi », d'où des remises en cause fréquentes. Pour résoudre ce problème, plusieurs parlements exigent que la délégation du travail législatif ou l'action normative de l'exécutif soient assorties d'une date limite précise (« clause d'extinction ou de caducité automatique »), de manière que l'on puisse systématiquement réexaminer les règlements, et que tout décret adopté hors de ce cadre soit entériné par le Parlement dans les plus brefs délais.

Le second problème est celui du contrôle de l'application des lois. Il est important, en effet, que le Parlement sache si les lois sont appliquées comme il convient et, dans le cas contraire, quelles en sont les conséquences en prati-

que. Le Parlement sud-africain indique, dans sa réponse, «que le travail législatif ne s'arrête pas avec l'adoption d'un projet de loi et c'est seulement par le contrôle de l'application des textes que les parlementaires repèrent les éventuelles imperfections et qu'ils sont en mesure de corriger les mauvaises interprétations d'une loi ou sa mauvaise application par une administration». La raison la plus courante qui fait qu'une loi n'est qu'imparfaitement appliquée tient à ce qu'aucune disposition financière n'a été prévue pour ce faire, d'où la nécessité, déjà soulignée, d'explicitier clairement l'impact fiscal de la loi proposée et de veiller à ce qu'il en soit tenu compte lors des affectation de crédits au titre du budget.

Ces deux questions sont étroitement liées à la fonction de contrôle parlementaire que nous nous proposons d'examiner dans la section suivante.

Autres lectures en ligne sur l'amélioration du processus législatif:

Global Centre for Information and Communication Technology in Parliament
<<http://www.ictparliament.org/>> (site en anglais)

Inter-American Development Bank (2006). Political Parties, Legislatures, and Presidents, dans *Economic and social progress in Latin America, 2006 Report* (Chapter 3). <<http://www.iadb.org/res/ipes/2006/chapter3.cfm>> (document en anglais)

Programme des Nations Unies pour le développement (2003). *Développement parlementaire. Note d'orientation*. <http://www.undp.org/governance/docs/ParIPN_FR.pdf>

Union interparlementaire, Programme des Nations Unies pour le développement (2003). *Dix ans de renforcement des parlements en Afrique, 1991-2000. Enseignements et pistes de réflexion*. <http://www.ipu.org/pdf/publications/africa2000_en.pdf>

U.S. Agency for International Development (2000). *USAID Handbook on Legislative Strengthening*. <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnac632.pdf> (document en anglais)

Un contrôle efficace de l'action de l'exécutif

Outre le travail législatif qui leur incombe, les parlements sont tenus de contrôler l'action du gouvernement au nom des citoyens. L'examen du budget et le contrôle financier, deux domaines particuliers, font l'objet de la section suivante. Pour l'instant nous examinerons la tâche plus générale du contrôle de l'action du gouvernement et de l'administration. Cette activité représente l'autre dimension de l'obligation de rendre des comptes évoquée dans le chapitre précédent : la responsabilité du *gouvernement* devant le Parlement et, à travers celui-ci, devant l'ensemble des électeurs.

Ce domaine du travail parlementaire, peut-être plus que tout autre, met en jeu des considérations de pouvoir et de relations. En effet, il ne s'agit pas seulement d'une délimitation des pouvoirs relatifs du parlement et de l'exécutif, mais aussi de l'équilibre des forces entre les partis et au sein de ceux-ci. D'ailleurs, c'est la configuration du pouvoir des partis qui détermine souvent les relations entre le Parlement et l'exécutif. Dans le système présidentiel, et lorsque le parlement est dominé par un parti autre que celui du président, non seulement le contrôle parlementaire devient pointilleux mais les rivalités entre partis risquent de dégénérer en obstructions et en blocages. Dans le système parlementaire ainsi que dans les systèmes présidentiels lorsque le même parti contrôle les deux branches du gouvernement, on observe la tendance inverse : le contrôle peut s'émousser en raison du jeu des forces au sein de la coalition ou du parti dominant, d'autant que la rivalité entre partis incite à taire les divisions internes et à ne pas les exposer sur la place publique. Ainsi, l'intérêt des partis d'opposition consiste à contrôler de la façon la plus rigoureuse l'action de l'exécutif, mais les membres du parti au pouvoir, s'appuyant sur leur majorité, peuvent veiller à ce que leurs ministres ne soient pas embarrassés par un scandale ou un rapport critique.

Les partis politiques ont beaucoup de moyens officieux de maintenir leurs parlementaires dans la droite ligne, par l'intermédiaire des présidents de groupes : en leur faisant miroiter une désignation au sein de commissions importantes, la perspective d'une promotion, d'une désignation à une délégation à l'étranger, etc.; ou en les menaçant de leur retirer une place favorable sur une liste électorale, voire de les exclure de la formation parlementaire. Ces moyens de pression et de discipline finissent parfois par nuire au contrôle parlementaire comme le montre la réponse de l'Afrique du Sud :

Certes, tous les partis du Parlement sont représentés au sein des commissions, mais le jeu du pouvoir au sein des partis peut rendre une commission incapable de contrôler collectivement l'action d'une admi-

nistration. En outre, les divergences d'intérêts au sein d'un parti ne sont pas nécessairement rendues publiques. La hiérarchie et la discipline de parti peuvent empêcher des hommes politiques de poser des questions susceptibles d'embarrasser le gouvernement ou de porter atteinte à l'unité du parti. La direction du parti peut obtenir sans difficulté la loyauté de ses membres et imposer une discipline de fer car les parlementaires ont besoin de leur parti pour obtenir une place sur les listes électorales et donc pour accéder au Parlement. Une situation qui peut aussi empêcher une commission d'exercer efficacement son travail de contrôle.

Ce jeu des pouvoirs entre les partis politiques et au sein de chacun d'entre eux devra être pris en compte dans l'analyse des différents modes de contrôle parlementaire, ci-dessous. Il n'existe pas, en effet, de contrôle parlementaire sur l'exécutif comme si le parlement n'était qu'un organisme uniforme et cohérent. Toutes les fonctions de contrôle sont affectées par les rivalités entre partis et par la réaction possible de l'opinion publique. En particulier, ce sont les partis de la minorité ou de l'opposition qui, dans une législature, confèrent aux différents modes de contrôle le « mordant » nécessaire; dans un système parlementaire, ces contrôles sont généralement coordonnés par l'intermédiaire d'un « cabinet fantôme », officiel ou officieux dans la tradition britannique.

Contrôle par le système des commissions

La méthode la plus systématique de contrôle de l'action de l'exécutif est celle des commissions parlementaires qui vérifient le travail de chaque administration, chaque ministère et enquêtent sur les aspects les plus saillants de leur politique et de leur gestion. Beaucoup de parlements ont réformé leur système de commissions afin de permettre à ces dernières de se structurer de façon similaire aux administrations dont elles ont la charge et d'acquérir ainsi l'expérience nécessaire. Dans de nombreux pays ces commissions relèvent des deux chambres du Parlement. Certes, même les commissions spécialisées ne peuvent passer au crible la gestion de l'ensemble d'une administration, mais il suffit pour la transparence que ladite administration sache qu'une enquête rigoureuse sur n'importe quel aspect de son activité *est toujours possible*. Dans la pratique, ces commissions doivent demeurer sélectives.

Le Parlement sud africain décrit ainsi son système de commissions réformé :

Certaines tâches, notamment celles qui nécessitent un examen détaillé, ont intérêt à être confiées à un groupe plus restreint qu'une plénière de

la Chambre. C'est la raison pour laquelle les commissions jouent un rôle de la plus haute importance pour le contrôle de l'action de l'exécutif. Depuis 1994 le système a connu de grandes modifications qui ont facilité le contrôle exercé par les commissions. L'ancien système des treize commissions qui se contentaient de siéger à huit clos et d'approuver l'action du Parti national au pouvoir a été remplacé par des commissions plus dynamiques et indépendantes du gouvernement. A l'Assemblée nationale une commission a été créée pour chaque administration, alors que chaque commission du Conseil national des provinces correspond, grosso modo, à un ensemble d'administrations. Ces commissions ont des pouvoirs étendus, y compris celui d'auditionner les personnes susceptibles de leur apporter des preuves ou des documents utiles...

Le Parlement suédois, dans sa réponse, observe que la fonction de contrôle parlementaire est en train de passer au premier plan. « La raison en est que les activités du gouvernement central ne sont plus régies par des lois et des dispositions budgétaires détaillées, mais par des objectifs généraux et des exigences de résultat. Aussi la tâche du Parlement consiste-t-elle à vérifier, a posteriori, que lesdits objectifs et exigences ont été respectés... A cet égard, le travail et les priorités des commissions du Riksdag occupent une place centrale ».

Par définition, le contrôle n'est possible que si les commissions sont à même de décider des aspects de l'activité gouvernementale devant faire l'objet d'une enquête. A la Chambre des représentants des Philippines, ces décisions sont prises à la majorité des membres des commissions.

Outre la Commission permanente chargée du contrôle à la Chambre, d'autres commissions peuvent examiner, de leur propre chef, l'action d'une administration. Elles disposent, à cette fin, du pouvoir d'effectuer des auditions et des enquêtes sur les questions relevant de leur compétence, sur décision de la majorité de leurs membres. Ainsi, certaines administrations ont fait l'objet d'une enquête sur leur système de passation des marchés et d'adjudication des contrats, ce qui garantit la transparence et favorise les réformes.

Le Parlement norvégien, lui, a récemment décidé « qu'une minorité des membres de la Commission permanente chargée du contrôle et des affaires constitutionnelles (un tiers des membres) suffit à lancer une enquête. Cette règle est essentielle pour la protection des minorités au parlement ».

Pour que leurs enquêtes soient efficaces, les commissions doivent avoir le pouvoir d'auditionner ministres et fonctionnaires et d'obtenir les documents nécessaires, et même des renseignements classés secrets, faute de quoi il ne peut y avoir de transparence véritable. Les lois sur la liberté de l'information qui comportent de larges exemptions ou permettent aux ministres de se réfugier derrière le secret d'État empêchent souvent le Parlement d'obtenir des informations sensibles. Les séances à huis clos pour certaines catégories d'informations permettent à de nombreux parlements de remédier à la situation.

C'est lorsqu'elles ont à mener des enquêtes approfondies que les commissions s'aperçoivent le plus de l'importance de leurs ressources financières. Même dans les parlements les mieux dotés, le personnel des commissions est insuffisant quand on le compare au gisement de savoir-faire auquel une administration peut recourir. Plusieurs solutions permettent aux commissions de surmonter cet obstacle, notamment en engageant des spécialistes extérieurs, appartenant à la société civile ou au milieu universitaire, de façon ponctuelle ou à titre de conseiller. La Chambre des communes britannique vient de créer une unité de contrôle chargée d'assister ponctuellement les commissions les plus sollicitées.

En général, les commissions font connaître les résultats de leurs enquêtes en publiant un rapport et des recommandations adressés au gouvernement, rapport soumis au parlement dans son ensemble. Il appartient dès lors à ce dernier de décider de l'ordre de priorité à donner à ce rapport et de la suite à réserver à la réponse du gouvernement. Le Parlement indien a récemment durci sa procédure de suivi des recommandations formulées par les Departmentally Related Standing Committees (DRSC - Commissions permanentes chargées des diverses administrations), car il s'est aperçu que le gouvernement ne mettait pas beaucoup d'empressement à appliquer les recommandations qu'il avait pourtant acceptées.

Aux termes de la procédure actuelle, dès lors que les DRSC soumettent à la Chambre un rapport sur une question, le gouvernement doit fournir des notes explicatives sur l'action entreprise dans les trois mois. En général le gouvernement ne parvient pas à appliquer un certain nombre de recommandations dans les délais. Afin de marquer le sérieux de la procédure et d'obtenir le respect des délais, le président du Lok Sabha et celui du Rajya Sabha ont émis des directives en septembre 2004 faisant obligation à chaque ministre concerné de présenter, une fois tous les six mois, une déclaration à la Chambre faisant le point sur la suite donnée aux recommandations du rapport des DRSC. Cette mesure permettra, on peut l'espérer, une application plus prompte des recommandations.

Autres lectures en ligne sur le contrôle par le système des comités:

Gay, O and Winetrobe, B (2003). *Parliamentary audit: the audit committee in comparative context. A report to the Audit Committee of the Scottish Parliament.* <<http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/historic/audit/reports-03/aur03-legacy-02.htm>> (document en anglais)

Krafchik, W. and Wehner, J. (2004). *Legislatures and budget oversight: best practices.* <http://www.revenuewatch.org/reports/kazakhstan_parliament_budget_forum.pdf> (document en anglais)

National Democratic Institute (1996). *Committees in legislatures: a division of labor.* <http://www.accessdemocracy.org/library/030_ww_committees.pdf> (document en anglais)

Contrôle par et sur les organismes publics indépendants

En matière de contrôle parlementaire, il faut distinguer en gros deux types d'organismes indépendants. Tout d'abord les institutions chargées de contribuer au contrôle de l'action du gouvernement, telles que le Médiateur, la Commission des droits de l'homme, la Commission anti-corruption, la Cour des comptes, etc. Nous reviendrons sur ces deux dernières sous la rubrique contrôle financier, un peu plus loin dans le présent chapitre. Contentons-nous, pour l'instant, de rappeler la règle énoncée au chapitre 4, à savoir que le contrôle ne peut être efficace que si les membres desdites institutions sont approuvés par le Parlement et s'ils sont responsables devant ce dernier et non devant le gouvernement. De par leur savoir-faire spécialisé et les contacts qu'elles ont avec les organisations de la société civile, ces institutions jouent un rôle précieux en complétant le travail de contrôle des commissions parlementaires. Ainsi, le Parlement norvégien cite quatre institutions indépendantes qu'il considère comme « essentielles pour les fonctions de contrôle du Storting »: l'Auditeur général, le Médiateur parlementaire pour l'administration publique, la Commission de contrôle des services de renseignement, de surveillance et de sécurité et le Médiateur pour les forces armées. À l'exception du dernier cité, dont les rapports sont soumis à la Commission de la Défense, les autres présentent leurs rapports à la Commission permanente de contrôle. Dans beaucoup de pays l'Office national des statistiques contribue lui aussi au contrôle parlementaire. La tentation « d'arranger » les statistiques afin de montrer la politique du gouvernement sous un jour favorable est telle qu'il vaut mieux un Office des statistiques indépendant responsable devant le

parlement et non devant le gouvernement. D'ailleurs, une proposition a récemment été faite dans ce sens au Royaume-Uni.

Viennent ensuite les institutions indépendantes qui effectuent une partie des fonctions exécutives et de réglementation du gouvernement lui-même. Il ne s'agit pas d'organismes contribuant au système de contrôle parlementaire, comme ceux du premier type, et donc la question est plutôt de savoir comment les contrôler elles-mêmes alors qu'elles ne relèvent pas d'une structure administrative. Il faut savoir, en effet, que les gouvernements de beaucoup de pays délèguent des fonctions publiques, telles que les activités de régulation ou des prestations de service public, à des organismes indépendants. Ces derniers peuvent prendre la forme d'entreprises publiques comme la banque centrale ou le service public de diffusion, les autorités de régulation en matière de santé et de sécurité publique, les services des eaux, de l'électricité, etc., des organismes assurant, sur fonds publics, les services de transport, de logement, d'éducation, de réhabilitation de quartiers, le système pénitentiaire, etc., parfois dans le cadre de partenariats public-privé remplaçant tant pour le contrôle que pour les responsabilités les organismes publics locaux.

Les organismes indépendants de ce type ne sont pas sans poser quelques problèmes. Ainsi le Parlement grec, dans sa réponse, s'inquiète de ce « basculement du pouvoir décisionnaire normatif du Parlement vers des autorités indépendantes ». Autre problème: l'affaiblissement de la chaîne de la responsabilité et de la transparence. En théorie, rien n'empêche qu'un organisme indépendant relève de la tutelle d'une administration, mais ce processus se veut égalitaire ce qui complique d'autant le contrôle parlementaire, même lorsqu'on y consacre d'importants fonds publics, avec les difficultés de répartition que cela implique.

Autres lectures en ligne sur le contrôle par les organismes publics non gouvernementaux:

Banque mondiale (2001). *Features and functions of supreme audit institutions*.
<<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>>
(document en anglais)

Organisation for Economic Co-operation and Development (2002).
Relations between supreme audit institutions and parliamentary committees.
<[http://applied.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/ccnm-gov-sigma\(2002\)1](http://applied.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/ccnm-gov-sigma(2002)1)>
(document en anglais)

Contrôle par les questions et interpellations au Parlement

Dans les systèmes parlementaires et d'autres où les ministres sont également parlementaires, les questions à intervalles réguliers tant orales qu'écrites constituent un élément important du mécanisme de contrôle. Les questions orales en séance plénière peuvent souvent dégénérer en un débat houleux qui n'apporte pas beaucoup de réponses, les parlementaires du parti au pouvoir posant des questions qui frisent la flagornerie, et les ministres cherchant davantage à marquer des points contre l'opposition qu'à éclairer le débat. De plus, les réponses écrites, quant elles sont ciselées par des fonctionnaires adroits, évitent de révéler le moindre élément compromettant. Il n'empêche, les questions parlementaires, quant elles sont efficacement posées, restent un moyen d'enquête et de contrôle précieux. Il ne peut être que salutaire d'obliger les ministres à expliquer et justifier leur action devant le parlement à intervalles réguliers et à répondre publiquement de tout manquement. La transparence y gagne comme l'indique la réponse du Parlement zambien :

Les questions au parlement ont d'abord pour objet de permettre aux parlementaires de demander des informations sur les affaires publiques. Ensuite, les questions obligent le gouvernement à agir. En effet, lors des séances de questions, le gouvernement est sommé de lancer ou d'achever un projet, d'assurer certaines prestations ou d'agir sur une affaire publique. Les séances des questions donnent, en outre, aux parlementaires la possibilité de faire connaître au gouvernement les points de vue des citoyens sur les questions de l'heure, et de juger ainsi les ministres et leurs responsables en fonction des suites qu'ils donnent aux questions posées. Ainsi les ministres restent vigilants de peur d'être pris à partie. Les questions contribuent, en général, à la bonne marche du gouvernement.

Plus le processus des questions est organisé, plus les chances sont grandes d'atteindre les objectifs énumérés ci-dessus. Voici, par exemple, la procédure en usage dans le Dail irlandais :

Le Taoiseach (Premier Ministre) répond aux questions notifiées à l'avance (ainsi qu'aux questions supplémentaires posées sans préavis) pendant 90 minutes chaque semaine. Il répond également aux questions des chefs des partis d'opposition, sans préavis, pendant 40 minutes supplémentaires de manière hebdomadaire. Les autres ministres doivent répondre à des questions, à tour de rôle, pendant 210 minutes chaque

semaine. Il leur a ainsi fallu répondre à environ 1 900 questions, avec préavis en 2004. En outre, ils ont fourni des réponses écrites à 26 000 autres questions.

Au Parlement du Sénégal, les questions au ministre prennent la forme d'un débat, avec un programme relativement précis :

Le débat est organisé selon le code de conduite suivant :

- | | |
|---|--------------|
| <i>1. Lecture de la question par son auteur :</i> | <i>03 mn</i> |
| <i>2. Réponse du Ministre</i> | <i>15 mn</i> |
| <i>3. Intervention de l'auteur de la question</i> | <i>10 mn</i> |
| <i>4. Interventions du Groupe majoritaire (à répartir)</i> | <i>10 mn</i> |
| <i>5. Interventions des groupes minoritaires et des non-inscrits selon un temps proportionnel à leur taille et au regard du temps accordé au groupe majoritaire</i> | |
| <i>6. Nouvelles réponses du Ministre</i> | <i>15 mn</i> |
| <i>7. Reprise de parole au besoin par l'auteur</i> | <i>03 mn</i> |
| <i>8. Dernière réponse du Ministre</i> | <i>05 mn</i> |

Il s'agit d'une forme de contrôle rapide, sur un point précis, du gouvernement par l'Assemblée nationale.

D'autres parlements ont adopté diverses formes d'interventions en vue du contrôle des ministres, complétant les procédures des séances de questions formelles. Au Parlement zambien, les questions des non-inscrits sont considérées comme « le moyen le plus apprécié et le plus efficace de contrôle des activités de l'exécutif ». Le Parlement indien met en œuvre, depuis longtemps, la procédure dite « d'interpellation », décrite ci-dessous :

Tout parlementaire, avec l'autorisation préalable du président du Parlement ou du président de séance, peut interpellier un ministre sur n'importe quelle question publique urgente et le ministre concerné peut, soit faire une déclaration brève, soit demander un délai en vue d'une déclaration ultérieure. Cette procédure ne peut aboutir à la censure par le gouvernement dans la mesure où il n'y a ni débat ni vote. Elle permet aux parlementaires de révéler les défaillances dans l'action du gouvernement dans un domaine donné.

Les systèmes présidentiels ne prévoient pas de procédure systématique de questions aux ministres comme les systèmes parlementaires, mais diverses

solutions permettent d'obtenir des réponses des ministres d'État, en dehors des procédures normales des commissions. Ainsi, aux termes de la Constitution modifiée de 1980, le Congrès national chilien peut convoquer des ministres d'État aux sessions extraordinaires de l'une ou de l'autre Chambre afin qu'ils informent les parlementaires sur des questions relevant de leur compétence.

Approbation parlementaire des nominations aux postes de responsabilité de l'exécutif

Dans les systèmes présidentiels, où les ministres ne sont pas parlementaires, l'un des moyens de contrôle les plus importants est la possibilité d'approuver les nominations à des postes de ministre ou de haute responsabilité dans l'exécutif, avec notamment une enquête approfondie visant à déterminer les aptitudes de la personne concernée. De telles enquêtes peuvent également être effectuées pour les nominations à des responsabilités dans l'appareil judiciaire ou à un poste d'ambassadeur. Certains systèmes parlementaires se sont également dotés de procédures de contrôle pour les nominations à des postes de haut niveau de la fonction publique, même si cette pratique est moins courante.

L'autre levier est, en quelque sorte, l'envers de la médaille puisqu'il s'agit du limogeage. Le droit du parlement de destituer un président, par une procédure spéciale dans les systèmes présidentiels constitue un ultime recours, faisant suite normalement à une violation grave de la loi ou de la Constitution. Dans les systèmes parlementaires, par contre, un vote de défiance à l'égard du Premier ministre est, en général, l'indication d'une perte de soutien politique mais qui n'entraîne pas les mêmes conséquences en termes de confrontation entre l'exécutif et le législatif, puisque le gouvernement émane du Parlement. Certains parlements prévoient également des votes de défiance envers des ministres mais sans que cela n'affecte la composition du gouvernement dans son ensemble.

Commissions d'enquête spéciales

Les commissions d'enquête spéciales sont un autre instrument de contrôle permettant au Parlement de faire la lumière sur des questions importantes d'intérêt public et qui, généralement, concernent les domaines d'activité de plusieurs administrations et relèvent de différentes commissions. Ces institutions doivent être distinguées des commissions d'enquêtes créées par les gouvernements eux-mêmes et dont les missions et le personnel sont également choisis par l'exécutif. En effet, de tels organes s'arrangent parfois pour étouffer un scandale ou faire taire des voix critiques du gouvernement. Dans ce cas, il ne s'agit en aucun cas d'instruments de contrôle.

La protection accordée aux témoins au titre de la loi sur les dénonciations est un élément capital, encore que la protection ne soit pas limitée à ce seul contexte. Dans son travail sur des normes internationales applicables aux parlements démocratiques, le National Democratic Institute fait le commentaire suivant :

C'est une prérogative du pouvoir législatif que de pouvoir constituer une commission d'enquête sur toute question d'intérêt public. Ce droit a pour corollaire la possibilité pour les informateurs et témoins – toute personne qui dénonce des abus - de donner des informations précises en ayant l'assurance que leur identité ne sera pas divulguée et que leur témoignage ne leur vaudra pas de représailles, à titre personnel ou professionnel.

De nombreux pays se sont dotés d'une loi de ce genre, encore que le degré de la protection accordée varie grandement. Quand la protection ne couvre que les seules divulgations effectuées par les voies légales, la procédure peut susciter des problèmes ou même être discrètement « enterrée ». Aux Etats-Unis, par contre, une personne travaillant pour le gouvernement fédéral qui dénoncerait des abus n'est pas tenue d'apporter son témoignage par une voie officielle quelconque ; de plus, elle est assurée d'une protection même quand les informations qu'elle a communiquées sont divulguées à la presse.

Autres lectures en ligne sur le contrôle parlementaire de l'exécutif:

National Democratic Institute (2000). *Strengthening legislative capacity in legislative-executive relations*. <http://www.accessdemocracy.org/library/980_gov_legcapacity.pdf> (document en anglais)

Pelizzo, R., Staphenurst, R. (eds.) (2004). *Legislatures and oversight*. Institut de la Banque mondiale <http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Legislatures_and_Oversight.pdf> (document en anglais)

Pelizzo, R., Staphenurst, R. and Olson, D. (eds.) (2004). *Trends in parliamentary oversight*. Institut de la Banque mondiale <<http://siteresources.worldbank.org/WVBI/Resources/TrendsinParliamentaryOversight-FINAL.pdf>> (document en anglais)

Union interparlementaire (2006). *Base de données Parline: module sur le contrôle parlementaire de l'exécutif*. <<http://www.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp>>

Une étude de cas en matière de contrôle: la politique de sécurité

L'un des domaines où la question du contrôle parlementaire suscite actuellement force débats est celui de la politique en matière de sécurité. Dans un Guide sur le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, publié conjointement par l'UIP et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (2003), trois problèmes particuliers ont été recensés concernant le contrôle parlementaire dans ce domaine :

- *Les lois sur le secret peuvent entraver la transparence dans le secteur de la sécurité [...]*
- *Le secteur de la sécurité est un champ éminemment complexe dans lequel les parlements sont censés contrôler des questions telles que les marchés d'armement, le contrôle des armements et l'état de préparation des unités militaires. Or, les parlementaires n'ont pas tous les connaissances et l'expérience qui leur permettraient de traiter correctement ces questions. [...]*
- *L'importance donnée à la coopération internationale en matière de sécurité peut avoir des effets sur la transparence et la légitimité démocratique de la politique sécuritaire d'un pays si elle aboutit à exclure le Parlement du processus (p.20.).*

Pour illustrer les défis que cela représente, citons deux aspects préoccupants du contrôle qui doit être exercé dans ce secteur. Le premier a trait à l'accord donné au déploiement de forces armées nationales à l'extérieur du pays. Le Guide note que « Pour qu'il y ait bonne gouvernance..., il est souhaitable que le Parlement ait son mot à dire dans la décision d'engager des forces armées à l'étranger. (p. 119). Nous devrions ajouter les mots: « et dans une perspective démocratique ». Le Guide note que les pratiques en la matière sont des plus diverses: si, dans certains pays, le déploiement de forces armées à l'étranger requiert l'accord préalable du parlement, ou, en cas d'urgence, son aval après les faits, dans d'autres, ce déploiement est du ressort exclusif de l'exécutif; le Parlement peut simplement en débattre, mais il n'exerce aucun contrôle sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif.

Appartiennent à la première catégorie des pays tels que la Suède et l'Allemagne. Dans la communication reçue du Bundestag allemand sur ce sujet, il est dit que « comparé à d'autres pays, le Bundestag jouit de droits très étendus en matière de prise de décisions de ce genre ». L'obligation de sollici-

ter son accord préalable avant de déployer des forces armées à l'extérieur a été consacrée dans un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale de 1994, et le mécanisme d'approbation, largement fondé sur la pratique existante, a été précisé dans la Loi sur la participation du Parlement de décembre 2004. La procédure d'approbation est explicitée comme suit :

Le Gouvernement fédéral doit envoyer au Bundestag sa demande d'approbation du déploiement de forces armées à l'étranger en temps opportun, donc avant que ce déploiement n'ait commencé. Cette requête doit donner certains détails sur la mission: mandat opérationnel, théâtre prévu des opérations, fondement légal de la mission, nombre maximum de personnels devant être déployés, moyens mis à la disposition des troupes, durée prévue de la mission, coûts escomptés et arrangements en matière de financement. En première lecture, la demande d'approbation est renvoyée – souvent sans débat – aux commissions pertinentes. Lors de leurs réunions, celles-ci élaborent une recommandation qui sera soumise à la réunion plénière pour décision. Les commissions ne peuvent recommander que l'acceptation ou le rejet de la requête, qui ne peut faire l'objet d'aucun amendement [...].

Une exception importante s'applique à cette procédure dans le cas d'un danger imminent ne souffrant aucun délai; elle s'applique également aux opérations qui ont pour seul objectif le sauvetage de personnes exposées à un grave danger. Dans de tels cas, il suffit que le Bundestag donne son aval a posteriori. Le Gouvernement fédéral doit toutefois tenir le Bundestag dûment informé avant le déploiement et au cours des opérations. Le Gouvernement fédéral doit mettre un terme à l'opération si le Bundestag rejette la demande d'approbation a posteriori.

La loi dispose en outre que le Bundestag peut à tout moment retirer l'approbation donnée au déploiement de forces armées.

La communication du Parlement turc fournit un exemple particulier du contrôle parlementaire exercé sur la décision de déployer des troupes à l'extérieur; il concerne la pétition du gouvernement turc relative à l'envoi de troupes dans le nord de l'Iraq, qui fut débattue le 1^{er} mars 2003 à la Grande Assemblée nationale :

L'article premier de la pétition avait trait à l'envoi de troupes turques à l'étranger; l'article 2 visait à autoriser le stationnement de troupes étrangères en Turquie [...] En temps ordinaire, le Groupe parlemen-

taire du parti au pouvoir appuie les propositions et rejette les amendements. En cette occasion, toutefois, de nombreux élus du parti au pouvoir votèrent contre la pétition. Il ne fait aucun doute que les manifestations contre la guerre organisées par les ONG avaient eu, en l'occurrence, un impact sérieux [...] Le rejet de la pétition soumise par son propre gouvernement et le fait qu'un quart des membres du parti au pouvoir aient voté contre cette pétition montre bien l'influence du Parlement sur les décisions politiques.

Lois antiterroristes

L'autre aspect épineux de la question tient à la législation antiterroriste, qui pose aux sociétés démocratiques un grave problème: comment trouver un juste équilibre entre sécurité et protection des libertés civiles et politiques quand ces deux exigences semblent inconciliables? Dans une allocution de novembre 2001, Kofi Annan a fort bien montré qu'elles ne l'étaient pas forcément: le danger serait que dans notre quête de sécurité nous en venions à sacrifier des libertés essentielles, fragilisant par là même notre sécurité commune au lieu de la renforcer et corrodant, ce faisant, de l'intérieur, le vaisseau du gouvernement démocratique. Approfondissant ce point, le Guide sur *Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité* insiste sur le fait qu'il « est absolument indispensable que l'équilibre entre liberté et sécurité ne devienne pas du seul ressort de l'Exécutif et que, en sa qualité de représentant et de garant des droits des gens, le Parlement exerce un contrôle sourcilieux dans ce domaine ». Le *Guide* fait un certain nombre de suggestions quant à l'action possible des parlementaires dans la lutte contre le terrorisme, dont celles-ci:

- *Adopter une approche large de la lutte contre le terrorisme, une approche qui ne se limite pas à la seule protection et à la sécurité, mais qui englobe également les causes premières, [...]*
- *Assurez-vous que votre État adhère aux conventions internationales et aux protocoles relatifs au terrorisme, [...]*
- *Œuvrez à l'adoption de mesures législatives visant à indemniser les victimes d'actes terroristes dans le cadre de la solidarité nationale.*
- *Assurez-vous que les lois contre la terreur maintiennent le bon équilibre entre les impératifs sécuritaires et l'exercice des droits civils et politiques; [...]*

Parmi les dispositions des diverses conventions régionales et internationales qui ne sauraient être astreintes à un tel équilibre, ni faire l'objet de quelque dérogation que ce soit, figure l'interdiction absolue de l'usage de la torture, y compris la déportation des requérants d'asile ou d'autres ressortissants étrangers vers des pays où la torture est pratiquée, ou le survol à cette fin de l'espace aérien d'un pays. Les parlements ont, entre autres responsabilités spécifiques, celle d'enquêter sur de telles pratiques et de les combattre chaque fois qu'un cas de ce genre est avéré.

Autres lectures en ligne sur le contrôle parlementaire de la politique en matière de sécurité:

National Democratic Institute (2005). *Democratic oversight of police forces, mechanisms for accountability and community policing.*
<http://www.accessdemocracy.org/library/1906_gov_policing_080105.pdf>
(document en anglais)

Union interparlementaire & Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (2003). *Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.*
<http://www.dcaf.ch/oversight/proj_french.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3>

Contrôle budgétaire et financier

Il incombe aussi, et depuis toujours, aux parlements de contrôler les recettes et les dépenses publiques. Le slogan bien connu « pas d'impôts sans représentation » implique que, seul le consentement exprès donné par des représentants élus, rend l'imposition obligatoire acceptable aux yeux des citoyens. Le contrôle parlementaire des finances publiques peut être subdivisé en deux phases: examen et approbation des plans du gouvernement pour les recettes et les dépenses *ex ante* (loi de finances) puis contrôle des dépenses *ex post*, pour s'assurer de leur conformité aux conditions approuvées par le Parlement. Bien entendu, la première phase a des conséquences sur la seconde ainsi que sur le cycle annuel suivant, de sorte qu'on obtient normalement un processus continu. Aux fins d'analyse, cependant, on peut séparer les deux phases.

Contrôle budgétaire

Il appartient à l'exécutif de définir un projet de budget annuel détaillé portant sur les recettes et les dépenses publiques. Dans les systèmes de type

Westminster, la tradition est de présenter le budget au parlement, un jour précis et en une seule fois, ce qui laisse peu de possibilités de modification au parlement. Le chancelier de l'Échiquier ou un ministre équivalent reçoivent des propositions des divers secteurs socio-économiques pendant le processus de formulation budgétaire mais le parlement lui-même n'est consulté ou informé que lors de la présentation du budget le jour prévu à cet effet. Dès lors le rôle du parlement consiste à débattre des grandes lignes du projet de budget en séance plénière et à repérer d'éventuelles incohérences ou des économies possibles grâce à l'analyse détaillée effectuée par la Commission des finances. La mission de la Commission des estimations au Parlement indien s'inscrit parfaitement dans ce schéma : « elle consiste à examiner le projet de dépenses du gouvernement tel qu'il figure dans la déclaration de politique financière annuelle et à indiquer les possibles défauts de concordance, ainsi que les économies, améliorations d'organisation, gains d'efficacité ou réformes administratives pouvant être réalisées conformément à la politique sur laquelle s'appuient les estimations ».

Cette conception plutôt étriquée du rôle du parlement dans l'élaboration du budget tend désormais à devenir l'exception, plutôt que la règle. Comme l'indique une étude de la Banque mondiale, dans la plupart des États membres de l'OCDE, le législateur reçoit le projet de budget entre deux et quatre mois avant le début du nouvel exercice fiscal (*Results of the survey on Budget Practices and Procedures*, OCDE/Banque mondiale, 2003). Ce délai permet au parlement de jouer un rôle beaucoup plus déterminant pour l'orientation du budget final, que ce soit lors des débats et des négociations pré-budgétaires, ou pendant la phase de contrôle des propositions du gouvernement. L'apport du parlement, à cet égard, est particulièrement important en Norvège, pays dans lequel les négociations sur les dépenses globales et la répartition du budget entre les différentes rubriques ont lieu au parlement lui-même. Cette procédure ayant tendance à gonfler les dépenses de manière à tenir compte des priorités des divers partis, il a fallu mettre en œuvre une réforme budgétaire en 1997 :

La nouvelle procédure budgétaire a été accueillie comme une amélioration. Dans cette procédure qui, au Storting, se déroule en automne, les partis politiques commencent par négocier un accord à la majorité sur l'enveloppe budgétaire totale et sur le montant global affecté aux diverses rubriques budgétaires relevant des commissions permanentes. Ce n'est qu'après cette étape que les commissions permanentes peuvent négocier les détails, sachant qu'elles doivent rester dans les limites de l'enveloppe totale accordée à leur domaine d'activité. Auparavant, le cadre budgétaire total ne faisait l'objet d'un accord

qu'à la fin du processus, ce qui permettait aux partis politiques de formuler de nombreuses propositions d'augmentation budgétaires peu réalistes, car elles dépassaient manifestement les affectations totales.

La Suède a fait une réforme similaire l'année précédente, pour les mêmes raisons, à savoir: « empêcher des majorités instables d'augmenter les enveloppes budgétaires sans les financements nécessaires ». La nouvelle procédure est décrite ci-dessous :

Depuis la réforme, un projet de budget global et unifié est présenté au Riksdag, par le gouvernement suédois au début de l'automne, lors de la session parlementaire et l'examen dure trois mois. Le projet de budget est assorti d'un plafond de dépenses pour le gouvernement central. Le budget est approuvé en deux étapes. Lors de la première étape, le Riksdag approuve le plafond des dépenses et des recettes pour 27 rubriques de dépenses, sur la base de la proposition soumise par la Commission des finances. Lors de la seconde, le Riksdag approuve l'objet de chaque rubrique de dépenses à la lumière des propositions soumises par diverses commissions spécialisées. La somme totale des affectations pour chaque poste de dépenses ne peut excéder les limites préalablement déterminées.

Au Sénégal, l'influence du parlement sur le budget du gouvernement a progressé en 1998 avec l'adoption du débat d'orientation budgétaire pendant lequel les parlementaires examinent les principales caractéristiques du projet de loi de finances avant sa présentation. L'exemple ci-dessous est fondé sur une innovation introduite au Parlement français deux ans plus tôt :

Le débat d'orientation budgétaire a lieu au cours de la session qui précède la session budgétaire. C'est l'occasion pour les parlementaires d'influer sur les choix opérés par le gouvernement. Il se déroule de la manière suivante:

- a. **Le débat en Commission des Finances.** Le Ministre des finances lit et soutient en Commission des finances un rapport introductif au débat d'orientation budgétaire. A l'issue du débat en Commission des finances, un rapport est rédigé par un député, à l'intention de la plénière de l'Assemblée nationale.*
- b. **Le débat en plénière.** En plénière, lecture est faite du rapport et ensuite la discussion générale s'instaure autour des préoccupations*

des parlementaires quant à la mouture du projet de budget (répartition des crédits). Ils essaient de faire passer leurs priorités qui ne sont pas forcément celles du gouvernement.

Au Zimbabwe, le processus de contrôle parlementaire comporte une phase pré-budgétaire d'examen, par les commissions, des propositions de dépenses des divers ministères, et une phase faisant suite à la présentation officielle du budget et lors de laquelle, outre un nouvel examen par les commissions sectorielles, la Commission du budget, des finances et du développement économique rédige un rapport global sur les orientations macro-économiques et les priorités générales. Avant les réformes de 1998 qui ont abouti à cette procédure, « le parlement examinait le budget lors de séances *ad hoc*. Le budget était élaboré par l'exécutif et adopté par le parlement sans la participation des organisations de la société civile ou des citoyens ». Désormais les unes et les autres pourront contribuer à la procédure de façon ouverte et transparente :

Lors de la phase pré-budgétaire, les commissions de portefeuille examinent les propositions ou les priorités sectorielles des ministères. Les commissions consultent les citoyens en sollicitant leur point de vue par écrit ou lors d'auditions publiques, puis font des recommandations aux ministères. Lors de la seconde phase, qui est la phase post-budgétaire, les commissions de portefeuille analysent les votes des ministères dont elles ont la charge. Elles consultent également les citoyens, les ministères et les organisations civiques sur les chiffres et programmes du projet de budget.

Lorsque le parlement a un rôle plus important dans le débat pré-budgétaire, il est possible d'examiner l'impact des affectations sur les divers groupes sociaux et d'influer sur la forme du projet de budget qui sera finalement soumis au parlement. C'est ce que l'on a pu constater, par exemple, avec les initiatives budgétaires en faveur de l'égalité entre hommes et femmes, évoquées au chapitre 4. En Ouganda, ce fut une coalition de parlementaires et de groupes extra parlementaires autour de cette question qui a permis d'aboutir à une modification de la loi donnant au parlement un nouveau rôle dès les premières étapes du processus budgétaire.

L'un des aspects des budgets nationaux dans lesquels les parlements de nombreux pays en développement ont eu le plus grand mal à exercer leur influence est celui du montant et des conditions du remboursement des prêts accordés par des organismes internationaux tels que le FMI, sachant que ces conditions peuvent déterminer les budgets nationaux pendant une génération entière. Une lacune considérable qui fera l'objet du prochain chapitre.

Autres lectures en ligne sur le processus budgétaire au parlement:

Commonwealth Parliamentary Association (2001). *Parliamentary oversight of finance and the budgetary process. The report of a Commonwealth Parliamentary Association workshop, Nairobi, Kenya, 10th -14th december, 2001.*

<<http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/parliamentaryoversightoffinance.pdf>> (document en anglais)

National Democratic Institute (2003). *Legislatures and the budget process. An international survey.*

<http://www.accessdemocracy.org/library/1651_gov_budget_093103.pdf> (document en anglais)

Santiso, C (2005). *Budget institutions and fiscal responsibility: parliaments and the political economy of the budget process in latin america.* Institut de la Banque mondiale

<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Budget_Institutions_and_fiscal_responsibility_FINAL.pdf> (document en anglais)

Union interparlementaire, Programme des Nations Unies pour le développement, Institut de la Banque mondiale & Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (2004). *Guide parlementaire: Parlement, budget et genre.*

<http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_fr.pdf>

Wehner, J (2004). *Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle.* Institut de la Banque mondiale

<http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/Resources/Back_from_the_Sidelines_Joachim_Wehner.pdf> (document en anglais)

Contrôle des dépenses publiques

Le contrôle des dépenses du gouvernement, a posteriori, est confié dans la plupart des parlements à une commission des comptes publics ou à un organisme équivalent, en général placé sous la direction d'un parlementaire appartenant à un parti autre que celui du gouvernement, de manière à garantir son indépendance. Pour effectuer un contrôle efficace, il convient de poser les questions suivantes :

- L'argent public a-t-il été dépensé aux fins prescrites ?
- A-t-il été dépensé efficacement et sans gaspillage ?
- Les dépenses sont-elles restées dans les limites de l'affectation budgétaire ?
- Y-a-t-il des preuves de fraude, de détournement ou d'autres irrégularités ?

Certains parlements ont abandonné le contrôle détaillé avec suivi des flux de dépenses pour une analyse des résultats par rapport aux objectifs de performance, dans le cadre de catégories budgétaires beaucoup plus larges. La réforme budgétaire française de 2001 illustre ce changement :

Cette nouvelle nomenclature vise à la fois à donner plus de latitude d'action aux gestionnaires, qui pourront plus librement utiliser les crédits à l'intérieur des programmes, et à permettre un contrôle de l'action du gouvernement axé sur les objectifs et les résultats des politiques financées par le budget de l'État. En effet, le fait d'associer aux programmes des objectifs et des résultats attendus doit permettre de passer d'une culture de moyens à une culture d'évaluation de la performance.

Dans leur tâche de contrôle financier, la plupart des parlements recourent à l'assistance d'un Auditeur général indépendant, chargé de vérifier tous les comptes du gouvernement, y compris, dans de nombreux pays, les comptes des entreprises publiques et des organismes autonomes qui dépensent des fonds publics. A Malte, par exemple, la mission de l'Auditeur général dont la nomination doit être approuvée par au moins deux tiers des parlementaires, consiste « à procéder à une vérification annuelle complète des finances et de la conformité de tous les ministères, administrations et autres services publics ». La loi de 1997 a encore élargi ce mandat en y incluant :

Des pouvoirs de conseil et d'enquête indépendants ; l'examen de toutes questions concernant l'usage des deniers publics ; l'évaluation de la performance des ministères, administrations, services et entreprises publics dans lesquels l'État est actionnaire majoritaire. Ces audits sont effectués sur l'initiative de l'Auditeur général, sur demande de la Commission des comptes publics ou du Ministre des finances.

En République de Corée, l'Assemblée nationale ne disposait pas d'une institution indépendante chargée de l'aider à contrôler les comptes publics. Cette lacune a été comblée en 2003 avec la création du Service budgétaire de l'Assemblée nationale, placée directement sous l'autorité du Président.

Le Service budgétaire de l'Assemblée nationale regroupe environ 80 experts indépendants des partis, chargés non seulement d'analyser le budget et les comptes mais aussi de calculer les coûts découlant de la formulation ou de la modification des projets de loi, y compris ceux

du parlement. Grâce à ce service, l'Assemblée nationale maintient les activités législatives dans des limites de dépenses raisonnables, empêchant la promulgation de lois ou la modification de projets de loi qui pourraient lourdement grever le budget national.

Les systèmes de lutte contre la corruption sont un élément important du contrôle des dépenses publiques dans de nombreux pays. Ainsi, la loi sud-africaine relative à la gestion des finances publiques de 1999 tient les hauts dirigeants des administrations responsables des éventuelles malversations sur fonds publics, les obligeant à « mettre en place, dans leurs administrations, des systèmes de contrôle qui empêchent les abus. Cette loi prescrit également à toutes les administrations de concevoir des stratégies de lutte contre la corruption et la fraude et de les soumettre au Trésor, dans des délais fixés ». Plusieurs pays ont également institué des commissions anti-corruption indépendantes habilitées à enquêter et à faire respecter les lois et qui, par les rapports qu'elles adressent au parlement, soutiennent le travail de l'Auditeur général et des commissions des comptes publics.

Autres lectures en ligne sur le contrôle des dépenses publiques et les stratégies de lutte contre la corruption :

Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (2005). *Combattre la corruption: Manuel du parlementaire*. <<http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH%2005%20Final%20FR%20not%20booked.pdf>>

Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption
<<http://www.gopacnetwork.org/>>

Pelizzo, R., Sahgal, V., Stapenhurst, R., Woodley, W. (2005). *Scrutinizing public expenditures: assessing the performance of public accounts committees*. Banque mondiale <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20050516071440> (document en anglais)

Union interparlementaire (2001). *Le rôle des parlements dans la lutte contre la corruption*. <<http://www.ipu.org/splz-f/hague01-bkgr.htm>>

Promotion de la cohésion nationale par des moyens démocratiques

Parmi les autres tâches importantes, encore que moins visibles, auxquelles le Parlement se consacre figure la promotion de l'intégration nationale; il s'y emploie en appuyant le processus et les institutions démocratiques sur l'en-

semble du territoire national. Dans nombre de pays, et plus particulièrement dans les systèmes politiques fédéraux, cette fonction est dévolue à la Chambre haute. La communication du Parlement sud-africain décrit le rôle du Conseil national des provinces (NCOP) comme suit :

Seconde chambre du Parlement national de l'Afrique du Sud, le NCOP représente les intérêts des provinces (et, dans une certaine mesure, ceux des gouvernements locaux) à l'échelon national. Son rôle doit être conçu dans le contexte d'un gouvernement axé sur la coopération, ce qui signifie que la politique nationale doit être sensible aux préoccupations et aux besoins locaux et régionaux. Cela signifie également que les municipalités et, surtout, les provinces ne devraient pas agir isolément, mais faire partie intégrante du processus politique national.

En Inde, la Chambre haute ou Rajya Sabha (Conseil des États) est composée de représentants élus par les membres – eux-mêmes élus – de l'Assemblée législative de chaque État ou territoire de l'Union; à l'instar du NCOP d'Afrique du Sud, elle est spécialement chargée de coordonner la politique et la législation nationale sur tout le territoire de l'Union. Une conférence des présidents des organes législatifs, à l'échelon central et régional, se tient chaque année pour échanger des idées et des pratiques. «L'objet de cette conférence est de s'assurer que le système de gouvernement parlementaire se développe dans la bonne direction, que des conventions et autres réglementations sont adoptées en ce sens, et que, dans la mesure du possible, l'uniformité s'instaure dans la pratique et les procédures du Parlement et des législatures d'État.»

Cette fonction de coordination n'est pas l'apanage de la seule seconde Chambre des systèmes fédéraux. En France, le Sénat joue un rôle analogue à l'égard des autres organes élus du pays :

Comme représentant des collectivités locales, c'est-à-dire des citoyens dans leurs communes, leurs départements, leurs régions, le Sénat organise des «états généraux des élus locaux» qui rassemblent autour du Président du Sénat l'ensemble des élus locaux pour traiter des problèmes qui se posent aux collectivités décentralisées dont la Haute assemblée est le porte-parole. La dernière de ces manifestations a porté sur le thème de l'intercommunalité.

De même, le Parlement ukrainien a créé un Comité consultatif sur le gouvernement autonome, placé sous l'autorité du Président du Parlement, chargé de «renforcer les autonomies locales, de favoriser l'avènement d'un ensemble

de communautés autonomes, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale, et d'agir en qualité de médiateur entre les commissions parlementaires et les organes représentatifs locaux pour toutes questions relatives à la législation.» On trouve des exemples d'une telle coopération dans de nombreux parlements.

Résolution des différends ou conflits

L'une des particularités du rôle que joue le Parlement dans la promotion de la cohésion nationale tient à sa contribution potentielle à la résolution des différends. Les parlements se prêtent particulièrement bien à la résolution des différends d'ordre politique par les moyens démocratiques du dialogue et du compromis. Ils ont, à ce titre, un rôle précieux à jouer: aider à surmonter les graves divergences de vues et les conflits qui déchirent l'ensemble de la société. Bien évidemment, ces conflits peuvent se trouver reflétés – voire intensifiés – par la concurrence que se livrent les partis au sein du parlement, surtout quand cet antagonisme prend des allures résolument partisans et adopte le principe du «tout au vainqueur». Dans un tel cas, le parlement est investi d'une responsabilité toute particulière: montrer la voie en prouvant qu'il est possible de traiter les tenants du point de vue opposé avec respect et d'entamer avec eux un dialogue sérieux.

Dans ses directives internationales sur le renforcement des capacités des parlements en matière de prévention des crises et de gestion des situations d'après conflit (2006), le PNUD reconnaît l'importante contribution des parlements dans ces domaines. Il observe que l'organisation d'élections dans une situation d'après conflit passe trop souvent pour la condition nécessaire et suffisante à la consolidation de la paix, mais que l'on néglige fréquemment le rôle potentiel à long terme des parlements dans ce domaine.

La gouvernance légitime et représentative – efficace, fondée sur la primauté du droit et le respect des libertés et des droits fondamentaux de l'être humain – est, en soi, le moyen le plus efficace que les sociétés aient trouvé pour prévenir les conflits, les gérer et s'en relever. C'est dans l'espace politique que les parlements gèrent le plus souvent les différends, évitant ainsi qu'ils ne dégénèrent en conflits violents; toutefois, dans nombre de sociétés démocratiques, on ne prend conscience de la contribution des parlements que lorsqu'ils échouent. Les débats parlementaires, les accords entre partis politiques, l'interaction entre le parlement, les administrés et la société civile, les échanges informels entre parlementaires concourent au maintien de la paix. [...]

L'expérience tirée des récentes situations d'après conflit montre que l'assistance apportée par des acteurs extérieurs sous-estime fréquemment le rôle dynamique qui peut être celui des institutions parlementaires et des représentants élus.

Ce potentiel parlementaire se trouve fort bien illustré dans un document soumis par l'ancien président du Parlement du Zimbabwe et membre du groupe de travail de l'UIP, M. Cyril Ndebele, à l'occasion d'une conférence PNUD/UIP sur le renforcement du rôle des parlements dans les situations de conflit et d'après-conflit, tenue en juin 2005. « Depuis les élections générales de 2000, le paysage politique est dominé par les relations conflictuelles et souvent orageuses entre les deux principaux partis politiques et leurs partisans. [...] En un temps où les tensions augmentent au sein de la société zimbabwéenne, le rôle du Parlement comme lieu d'un dialogue national réunissant l'ensemble des partis et des citoyens prend de plus en plus d'importance. » Pour s'acquitter de cette responsabilité, le Parlement a fait appel aux bons offices du PNUD et réuni toutes les parties prenantes, dont le Gouvernement, dans le cadre d'un Programme de résorption des conflits. Dans le cadre d'ateliers et d'autres initiatives liés au renforcement des capacités, ce programme vise à former des acteurs clefs, notamment des parlementaires, à la résolution des différends et aux techniques de médiation. Selon les responsables du Programme, « en leur qualité de représentants des divers groupes sociaux, les parlementaires ont un rôle particulièrement important à jouer dans la résorption des conflits ». Le document susmentionné décrit comme suit les raisons d'être et l'impact du Programme :

Les parlementaires se voient inculquer, en matière de négociation, de médiation et de résolution des conflits, les compétences qui doivent leur permettre de faire face à l'extrême polarisation de la société, à la détérioration de l'économie et à la crise de l'agriculture, trois des grands problèmes qui, parmi bien d'autres, ont amené le pays au bord d'une flambée de violence. Acteur clef au plan national, le Parlement est le lieu privilégié du dialogue national sur la bonne gouvernance ; ce rôle l'oblige à donner l'exemple en matière de gestion des différends et de restauration de la paix. Pour résoudre les conflits nationaux et rétablir la paix, il importe d'améliorer la visibilité et le profil du Parlement, institution représentative de la gouvernance, et de montrer qu'un dialogue pacifique et la résolution des différends peuvent permettre de prévenir les conflits et la violence. [...]

L'étude d'impact portant sur le Programme de résorption des conflits cite l'exemple d'un parlementaire participant qui a su mettre à profit les compétences nouvellement acquises dans sa circonscription. Ce parlementaire ne tarit pas d'éloges sur le programme; il affirme que l'impartialité dont il fait preuve envers ceux des électeurs qui appartiennent à un autre parti que le sien a eu une incidence positive sur les comportements des militants, témoins l'ouverture d'esprit et le respect mutuel dont ils font désormais preuve. [...] Mais il est un autre témoignage de l'impact profond du Programme de résorption des conflits sur les parlementaires participants: c'est l'ambiance de cordialité et l'esprit de collaboration qui règnent aujourd'hui au sein des commissions. [...] Les preuves abondent de ce qu'un dialogue informel se noue désormais, qui transcende les divisions entre partis et porte parfois sur des questions d'une importance capitale, comme la réforme constitutionnelle ou la conduite des élections.

Le document reconnaît qu'il reste beaucoup à faire et que l'attitude des dirigeants de partis au sein du Parlement reste cruciale. Il n'en reste pas moins convaincu que le Parlement puisse jouer un grand rôle en diffusant largement les techniques de résorption des conflits dans le pays par le biais des agences parlementaires locales nouvellement créées.

Au Mali aussi, le Parlement a montré la voie en matière de résolution des conflits au sein du pays. La communication malienne reçue à ce sujet parle d'elle-même:

Dans les jeunes démocraties, comme celle du Mali, le maintien de la paix et de la stabilité sociale est une préoccupation majeure des autorités nationales. De ce fait, outre qu'elle promulgue des lois et supervise l'action du gouvernement, l'Assemblée nationale est désormais garante de la cohésion du tissu social et de l'affermissement de la conscience nationale.

Les effets préjudiciables de la mondialisation, l'avancée inexorable du désert et les bouleversements sociaux ont fréquemment débouché sur des crises existentielles entre les collectivités et nourri les conflits interethniques et communautaires, les rébellions et même les guerres civiles. Depuis 1992, on attache donc la plus grande importance au rôle d'intermédiaire dévolu au Parlement malien.

Chaque fois que la paix a été menacée ou que le consensus garant de l'unité nationale s'est trouvé en péril, des députés se sont proposés

comme intermédiaires en vue de résoudre le conflit en question. Ainsi, lors de la troisième rébellion touareg qui éclata en 1990 et 1991, les députés de la première législature, qui siègèrent de 1992 à 1997, nommèrent une délégation conduite par le Président de l'Assemblée nationale; cette délégation était chargée de rencontrer toutes les parties au conflit (les factions rebelles, l'armée et la société civile), d'instaurer le dialogue et de favoriser les consultations. L'expérience a montré que cette décision avait eu un impact décisif sur le rétablissement de la paix dans la région septentrionale du Mali. Des méthodes analogues ont été employées avec plus ou moins de succès en vue de résoudre d'autres types de conflits (religieux, fonciers ou liés aux droits de pacage).

Il arrive aussi qu'un parlement soit en mesure d'ouvrir la voie à la résolution d'un conflit profondément ancré qui éclate à l'échelon constitutionnel. La communication de l'Ukraine met en relief le rôle capital joué par la Verkhovna Rada (le Parlement ukrainien) dans la résolution de la crise de novembre-décembre 2004, au cours de la « Révolution orange ». Auparavant, la Verkhovna Rada avait participé à des débats nourris sur la réforme constitutionnelle censée déboucher sur une redistribution du pouvoir entre le Président et le Parlement, à l'avantage de ce dernier. Ces discussions reflétaient l'évolution d'une opinion publique désormais opposée au « super-pouvoir présidentiel » et à la politique « de la main forte » typique de la période qui suivit l'effondrement du communisme. Quand des manifestations populaires éclatèrent, suite aux élections entachées d'irrégularité de la fin octobre 2004, le Parlement sut être le catalyseur capable « de canaliser le flux tumultueux de la contestation, en vue d'une résolution légitime de la crise sociale » - qui comprenait notamment l'achèvement du programme de réforme constitutionnelle.

Les événements qui se produisirent au Parlement reflétèrent très adéquatement ce qui se passait à l'extérieur, dans la population. À l'heure où la situation se détériorait gravement, à l'issue du deuxième tour des élections présidentielles du 21 octobre 2004, quand les Ukrainiens descendirent dans la rue pour protester contre les violations systématiques de la Constitution, des lois en vigueur et du droit fondamental à la liberté d'expression, la Verkhovna Rada adopta la résolution aujourd'hui fameuse sur la crise politique qui agitait le pays. Le Parlement déclara le résultat de l'élection invalide et vota une motion de censure contre la Commission électorale centrale. [...] Enfin, l'idée de réforme politique refit surface quand la situation parut s'enliser irrémédiablement dans l'impasse. Le 8 décembre 2004, le Parlement

approuva par 402 voix (sur 450) la loi ukrainienne sur « l'amendement de la Constitution ». En vertu de cette loi, le système de gouvernement parlementaire-présidentiel doit entrer en vigueur le 1er janvier 2006. Cette décision quasi unanime des représentants du peuple apaisa les tensions et ouvrit la voie à la résolution finale du conflit.

Ces différents exemples soulignent l'étroite articulation entre des éléments qui pourraient passer à première vue pour de simples détails techniques de l'organisation parlementaire (autonomie, organisation, supervision, contrôle budgétaire) et l'obtention de résultats en rapport avec les besoins de la société, qu'il s'agisse de lois, de priorités budgétaires ou de la capacité d'intervenir efficacement là où se produisent des crises nationales ou des situations d'urgence.

Autres lectures en ligne recommandées sur l'engagement des parlements dans la résolution des conflits :

Commonwealth Parliamentary Association (2004). *Role of parliament in conflict-affected countries.*

<http://www.cpahq.org/activities/ParliamentarySeminars/roleofparliamentnconflict/> (document en anglais)

O'Brien, M (2005). *Parliaments as peacebuilders: The role of parliaments in conflict-affected countries.* Institut de la Banque mondiale, Commonwealth Parliamentary Association

http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/PARLIAMENTS_AS_PEA_CEBUILDERS-FINAL.pdf (document en anglais)

Union interparlementaire, International IDEA (2005). *Le rôle des parlements dans les processus de réconciliation.* http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation_fr.pdf

Programme des Nations Unies pour le Développement (2005). *Initiative on strengthening the role of parliaments in crisis prevention and recovery.*

<http://www.parlcpr.undp.org/> (document en anglais)



7. Un Parlement efficace (II): La participation du Parlement aux affaires internationales

Au chapitre précédent, nous avons identifié deux dimensions différentes, encore que connexes, du pouvoir parlementaire – ses moyens d’action et son poids par rapport à l’exécutif – et montré que ces points étaient essentiels à son efficacité lorsqu’il demandait des comptes au gouvernement. Dans le présent chapitre, nous allons ajouter à cette équation une autre dimension du pouvoir : son périmètre d’action.

Par tradition, les parlements se sont jusqu’ici peu mêlés d’affaires internationales. Cela n’a rien de surprenant si l’on songe aux jours où l’on entendait simplement par «affaires internationales» les relations d’un pays avec tous les autres; celles-ci étaient conduites par l’exécutif et par des voies diplomatiques souvent secrètes. Bien entendu, de nombreux parlements jouaient un rôle important en ratifiant les accords issus de ces tractations diplomatiques, mais la plupart du temps, leur implication n’allait pas plus loin, à l’exception de quelques pays, comme les Etats-Unis d’Amérique et le Mexique, où le Sénat joue un rôle de premier plan dans les affaires étrangères. L’avènement du 20^{ème} siècle apporta dans son sillage deux changements radicaux – et différents.

Signalons d’abord que ce siècle vit apparaître la coopération internationale ou multilatérale avec la création d’un grand nombre d’organisations internationales qui à la fois sont nées de la prise de conscience de l’interdépendance des nations et ont fortement renforcé ce phénomène. Les domaines de compétence de ces organisations touchent à la quasi-totalité des activités humaines : droits de l’homme et droits sociaux, politiques de l’emploi, libéralisation du commerce, transactions financières, normes environnementales, et bien d’autres encore. Ces institutions sont les forums de négociation internationaux où les représentants des gouvernements prennent des décisions et concluent des traités. Mais dans le cas de la plupart de ces accords, les parlements dans leur grande majorité, n’ont jamais été consultés au stade des négociations. Ils ont simplement été invités à ratifier l’accord conclu et à adopter (ou à amender) les lois nécessaires à leur mise en œuvre.

En second lieu, le 20^{ème} siècle a vu l'émergence des processus d'intégration régionale, répondant à diverses motivations de la part des pays en cause dont une aspiration à l'unité pour surmonter des divisions historiques et assurer la stabilité et la paix régionales, la conviction que «l'union fait la force», la prise de conscience d'une communauté de destin ainsi que le désir de prendre ensemble les décisions essentielles pour les rendre meilleures et bâtir un cadre de vie harmonisé pour leurs sociétés. Des pays ont donc décidé d'intégrer progressivement leurs marchés, leurs économies et autres éléments constitutifs de l'Etat, tout en tenant compte du principe de subsidiarité qui veut que l'on ne traite pas au niveau de la communauté les questions qui peuvent faire l'objet de meilleures décisions au niveau national. Ce processus se traduit invariablement par un transfert de pouvoirs, dès lors que les décisions affectant la vie des citoyens sont désormais prises loin de la capitale et échappent au contrôle jusque là exercé par le parlement national. Cela pose des problèmes non négligeables qui, nous le verrons, diffèrent de ceux qui découlent de l'émergence de la coopération internationale.

Dans les deux premières sections du présent chapitre, nous examinerons à tour de rôle ces deux phénomènes et montrerons, à l'aide d'exemples, comment les parlements peuvent effectivement user de leurs pouvoirs pour légiférer et amener les gouvernements à rendre des comptes, à l'échelon tant régional que mondial.

La tâche se trouve encore compliquée du fait que nous vivons dans un monde de plus en plus interdépendant. Dans tous les pays, les actions de nombreux agents extérieurs concernent tant les gouvernements que les citoyens et ont un impact sur le bien-être des populations puisqu'elles touchent à l'environnement, à la sécurité physique des personnes et à la sécurité des échanges d'informations, à la santé publique, aux flux migratoires, à la criminalité, à l'évasion fiscale, etc. Ce phénomène, qui s'est considérablement accéléré ces 20 dernières années, rend l'interdépendance des pays plus forte encore

C'est aujourd'hui un lieu commun que de proclamer que, du fait du processus de mondialisation, l'Etat, dans toutes ses émanations, a perdu de son pouvoir vis-à-vis des forces et institutions mondiales, qui restreignent de bien des façons l'autonomie des gouvernements. Pour ceux d'entre eux qui s'efforcent d'attirer des investissements internationaux et de préserver – voire d'améliorer – les possibilités d'embauche de leurs citoyens, les forces économiques mondiales et les marchés internationaux représentent une entrave à la marge de manœuvre économique à l'échelon national.

Les implications d'un tel état de fait pour la démocratie sont évidentes. A quoi servent, au plan national, même les plus démocratiques des institutions quand tant de décisions qui comptent dans la vie des citoyens, y compris leur sécurité, sont prises en dehors des frontières nationales, ou par des institutions qui ne sont pas soumises à un contrôle démocratique ou à l'obligation de rendre des comptes ? Ce hiatus entre l'échelon national, siège traditionnel des institutions démocratiques, et l'échelon régional ou mondial, où tant de décisions se prennent aujourd'hui, est l'une des causes majeures de ce que l'on appelle le «déficit de démocratie» international. Le paragraphe ci-après, tiré du Rapport du Groupe Cardoso des Nations Unies (2004), l'exprime de façon éloquente :

Concernant la démocratie, un paradoxe manifeste se fait jour : la substance de la politique se mondialise rapidement (dans les domaines du commerce, de l'économie, de l'environnement, des pandémies ou du terrorisme), mais pas le processus politique; ses principales institutions (élections, partis politiques et parlements) restent fermement enracinées aux niveaux national ou local. La faible influence de la démocratie traditionnelle sur les questions de gouvernance mondiale est l'une des raisons pour lesquelles, dans de nombreuses régions du monde, les citoyens demandent instamment une plus grande responsabilisation démocratique des organisations internationales.

Les parlements et leurs membres en sont profondément conscients et, comme nous le montrerons dans le présent chapitre, s'efforcent de répondre à ce défi. A cette fin, ils s'engagent dans une coopération interparlementaire mondiale et régionale; nous aborderons ce sujet à la section trois.

Participation parlementaire aux affaires multilatérales

Nous l'avons vu, le principal obstacle à la participation des parlements aux affaires internationales ou multilatérales tient au fait que, dans la quasi-totalité des pays, la politique étrangère et internationale a de tout temps été considérée comme la chasse gardée de l'exécutif. Aujourd'hui, toutefois, la ligne de démarcation qui sépare la politique intérieure de la politique étrangère ou internationale apparaît de plus en plus floue. Les parlements doivent donc trouver le moyen de circonvenir ou de passer outre cette prérogative traditionnelle de l'exécutif en matière de politique internationale et de soumettre les gouvernements aux mêmes contrôles qu'en matière de politique intérieure.

Ce que cela implique a été clairement explicité dans la déclaration de la première Conférence des présidents des parlements nationaux, en 2000 :

La dimension parlementaire [de la coopération internationale] doit être concrétisée par les parlements eux-mêmes, tout d'abord au plan national, de quatre manières distinctes mais néanmoins liées :

- *en influant sur la politique de leurs pays respectifs concernant les questions traitées à l'ONU et autres forums de négociations internationales;*
- *en se tenant informés du déroulement et de l'issue de ces négociations;*
- *en se prononçant sur la ratification, lorsque la Constitution le prévoit, des textes et traités signés par les gouvernements;*
- *en contribuant activement à la mise en œuvre des résultats de ces négociations.*

Les présidents de parlement avaient soigneusement formulé leur déclaration, établissant clairement que leurs parlements respectifs ne sollicitaient ni ne revendiquaient nullement un mandat de négociation. Toutefois, si les négociations internationales restent du ressort de l'exécutif, les parlements n'en doivent pas moins pouvoir en suivre attentivement l'évolution et la teneur et exposer leur points de vues politiques à l'exécutif.

En d'autres termes, pour que le Parlement puisse jouer un rôle effectif dans les affaires internationales, il doit :

- disposer d'une base juridique claire sur laquelle fonder sa participation;
- être informé des politiques suivies par le gouvernement et de ses positions de négociation suffisamment à l'avance et se voir communiquer des informations précises sur la teneur et le contexte des politiques préconisées;
- disposer de l'organisation et des ressources nécessaires à l'étude de ces questions et, en particulier, compter dans ses rangs des parlementaires ayant acquis l'expertise voulue à l'occasion de leurs travaux au sein de commissions spécialisées;
- se voir accorder la possibilité de poser des questions aux ministres et aux négociateurs concernés et, de ce fait, être en mesure d'exprimer son point de vue politique au gouvernement, même si son avis n'est pas juridiquement contraignant.
- être intégré de plein droit aux délégations gouvernementales aux organisations internationales.

Nous allons maintenant illustrer ce qui précède, et ce dans quatre domaines bien précis : les droits de l'homme, la parité, le développement et les échanges commerciaux, étant bien entendu que ces exemples sont transposables à bien d'autres domaines.

Droits de l'homme

C'est un lieu commun que de dire que les parlements et leurs membres jouent un rôle clé dans la promotion et la protection des droits de l'homme. L'activité parlementaire dans son ensemble – légiférer, adopter le budget et superviser l'action du gouvernement – couvre le spectre tout entier des droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels; c'est dire qu'elle a un impact immédiat sur l'exercice des droits de l'homme. Les parlements sont bien les gardiens des droits de l'homme.

D'une manière générale, toutefois, les parlementaires ne sont pas directement impliqués dans les processus de rédaction et de prise de décisions qui sous-tendent la conclusion de traités internationaux ou régionaux. Mais cela n'a rien d'inéluctable et il est important qu'ils saisissent toutes les occasions de s'informer de l'état d'avancement des négociations, de poser aux ministres des questions – écrites et orales – sur les progrès accomplis, qu'ils en débattent en séance plénière et dans les commissions permanentes ou les comités restreints, voire qu'ils accompagnent le ministre aux séances de négociation et se fassent ainsi une idée plus précise des progrès réalisés.

Soucieux de remédier à cette situation, un certain nombre de parlements ont créé des commissions des droits de l'homme, ou ont confié à des commissions parlementaires existantes un mandat en matière de droits de l'homme. Aujourd'hui, on dénombre 164 instances parlementaires dotées d'un mandat exprès en matière de droits de l'homme. Un nombre croissant de parlements ont aussi mis en place des médiateurs qui coopèrent souvent avec les instances parlementaires chargées des droits de l'homme. Si ces instances travaillent régulièrement et étroitement avec les organisations non gouvernementales, par contre leur coopération avec les instances internationales et régionales chargées des droits de l'homme et avec les mécanismes onusiens mandatés pour défendre les droits de l'homme, comme les rapporteurs spéciaux, est l'exception et non la règle. L'UIP administre une base de données sur ces mécanismes parlementaires des droits de l'homme que l'on peut consulter sur son site web. De plus, l'UIP réunit des membres de ces instances lors d'une réunion annuelle, qui sert aussi à promouvoir la coopération avec les mécanismes onusiens chargés des droits de l'homme.

Pour entrer en vigueur, les traités internationaux, y compris ceux qui concernent les droits de l'homme, doivent être ratifiés, ce qui requiert généralement l'aval du Parlement. Un *Guide* récemment publié conjointement par l'UIP et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a énuméré les mesures que les parlementaires peuvent prendre à l'occasion du processus de ratification :

- vérifier si votre gouvernement a ratifié (au moins) les sept principaux instruments relatifs aux droits de l'homme;
- si tel n'est pas le cas, déterminer si le gouvernement a l'intention de les signer; dans la négative, user de la procédure parlementaire pour vous enquérir des raisons de cette inaction et encourager le gouvernement à entamer sans délai la procédure de signature et de ratification;
- si la procédure de signature est en cours, vérifier si le gouvernement entend formuler des réserves à l'instrument et, dans l'affirmative, vérifier si ces réserves sont nécessaires et compatibles avec l'objet et le but de l'instrument; si vous concluez qu'elles sont sans fondement, agir pour vous assurer que le gouvernement fait machine arrière;
- vérifier si les réserves apportées par votre pays aux instruments qui sont déjà en vigueur sont encore nécessaires; s'il vous apparaît que tel n'est pas le cas, agir pour qu'elles soient retirées; (*Droits de l'homme : Guide à l'usage des parlementaires, 2005*)

Outre que les parlements doivent participer aux négociations, en assurer le suivi et veiller à la ratification des traités, la gageure consistant à les faire appliquer à l'échelon national ne diffère pas sensiblement des difficultés auxquelles les parlementaires doivent faire face dans leur activité quotidienne. Comme nous l'avons vu au chapitre 6, se prononcer sur les allocations budgétaires, amender les lois et en adopter de nouvelles, ainsi que contrôler l'action du gouvernement est le lot quotidien des parlements.

Cependant, il leur faut encore entreprendre certaines tâches internationales, comme le montrent les exemples ci-après, qui se rapportent à la parité entre les sexes :

Egalité entre les sexes

De nombreux traités exigent des Etats qu'ils soumettent des rapports périodiques sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre au plan national. C'est, par exemple, le cas de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de son protocole facultatif.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes est l'organe (créé en vertu de cet instrument) chargé de veiller à sa mise en œuvre et de faire des commentaires et des recommandations qui sont ensuite transmis à l'Etat concerné en vue de faciliter son application. Jusqu'à tout récemment, bien des parlements ignoraient cette procédure; ce n'est plus le cas aujourd'hui.

En Afrique du Sud, par exemple, tous les rapports nationaux adressés au Comité (ainsi, d'ailleurs, qu'à toutes les instances internationales de contrôle) doivent être discutés au Parlement; celui-ci s'assure que le rapport reflète bien la diversité des vues exprimées, notamment celles de la société civile. A cette fin, le Parlement organise des débats et des auditions publiques, convoque des ministres et demande copie de rapports et de documents émanant d'un large éventail de services et de groupes de citoyens. En Afrique du Sud, les membres du Parlement font partie des délégations nationales qui prennent part aux délibérations du Comité, ce qui leur permet de mieux comprendre ses recommandations; et bien évidemment, le Parlement s'emploie activement à faire appliquer ces recommandations à l'échelon national.

Lors de l'adoption de la loi nationale relative à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Parlement néerlandais y a ajouté une disposition priant le gouvernement de lui faire rapport tous les quatre ans sur l'application de la Convention, avant qu'il n'adresse au Comité le rapport qu'il doit soumettre en tant qu'Etat partie. Les observations finales du Comité sont également soumises au Parlement.

Certains parlements, celui de l'Uruguay, par exemple, organisent une séance consacrée au suivi des recommandations du Comité et invitent les membres du gouvernement à venir en discuter.

A Trinité-et-Tobago, où aucune commission parlementaire n'est expressément chargée des questions relatives à la parité entre les sexes, les rapports adressés au Comité des Nations Unies sont rédigés par le Service des droits de l'homme du Ministère de la Justice, à l'instar de tous les autres rapports requis au titre des traités internationaux. Ce service est appuyé par un comité des droits de l'homme composé de représentants des 13 ministères que compte le gouvernement et d'un représentant du Parlement. Le rapport achevé, le Ministre de la justice le présente au Parlement.

Une séance spéciale a été organisée par le Parlement suédois, en avril 2002, pour prendre connaissance des observations finales du Comité des Nations Unies. Elle a permis de réunir les parlementaires, les ONG et le Président du Comité.

A l'instar de ce qui s'est fait pour les droits de l'homme, un nombre croissant de parlements mettent en place des commissions spéciales ou autres instances chargées des questions d'égalité des sexes et/ou donnent à des commissions parlementaires existantes un mandat sur ces questions. Le Parlement français, par exemple, a créé des délégations aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

La question de l'égalité entre les sexes est un autre exemple d'engagement parlementaire ayant des répercussions dans d'autres domaines. Tous les ans, l'UIP organise une réunion parlementaire au Siège de l'ONU, à New York, à l'occasion de la réunion de la Commission de la condition de la femme. Cette rencontre permet aux législateurs – hommes et femmes – qui s'occupent de questions liées à l'égalité entre les sexes d'échanger idées et expériences, de débattre de questions inscrites à l'ordre du jour des Nations Unies et de mettre au point des stratégies nationales d'application.

Le développement

La question de la participation parlementaire prend un relief tout particulier dans l'optique des Objectifs du Millénaire pour le développement. Il s'agit d'un programme ambitieux auquel la communauté internationale s'est vouée, et qui se propose d'atteindre, d'ici à 2015, une importante série d'objectifs : éliminer la faim et la plus extrême pauvreté, instaurer l'enseignement primaire universel, promouvoir la parité entre les sexes et donner plus d'autonomie aux femmes, faire baisser la mortalité infantile, mieux protéger la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies, sauvegarder l'environnement et élaborer un partenariat mondial pour le développement comportant des objectifs précis en matière d'aide, d'échanges commerciaux et d'allègement de la dette.

Pour pouvoir traiter au Parlement des questions relatives au développement, les parlementaires doivent être familiarisés avec les droits de l'homme. En 2001, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme avait suggéré que les pays fondent leur approche du développement sur le respect des droits. Des lignes directrices furent alors ébauchées en ce sens; elles sont à la disposition des parlements pour les aider à élaborer leurs stratégies de développement et à combattre la pauvreté (*Draft guidelines: A human rights approach to poverty reduction strategies*, 2002. <<http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>>).

Cette approche a un double mérite : d'abord, elle s'écarte de la conception désuète de l'aide au développement considérée comme acte de charité;

en second lieu, elle définit ses objectifs en termes de droits juridiquement exécutoires.

Les programmes nationaux de réduction de la pauvreté, connus sous le nom de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), sont le principal mécanisme devant permettre de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement dans les 70 pays les plus pauvres de la planète. Les CSLP représentent le plan de mise en œuvre négocié entre les gouvernements, la Banque mondiale et le FMI, qui jette les bases de l'allègement de la dette et de l'octroi de ressources financières à des conditions de faveur. Comme l'indique un manuel PNUD-NDI :

Les CSLP sont souvent le plan économique le plus ambitieux et le plus complet qu'un gouvernement ou un parlement ait à appliquer. Comme il est complet et qu'il requiert ordinairement l'adoption d'une loi d'habilitation, un processus de CSLP fructueux repose sur l'échange sans heurts d'informations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif (La communication entre l'exécutif et le législatif sur les stratégies de réduction de la pauvreté, 2004).

Toutefois, alors même que ce processus se traduit par un impact notable des mesures décidées à l'échelon international sur la politique intérieure, les parlements en ont été tenus à l'écart jusqu'ici. Bien que la Banque mondiale ait affirmé d'emblée que les pays seraient en charge de leurs stratégies de réduction de la pauvreté, les consultations internes comme les négociations avec les institutions financières internationales ont largement court-circuité les parlements, ainsi que la Banque mondiale l'a d'ailleurs elle-même reconnu. L'implication du Parlement s'est généralement limitée à la ratification formelle des CSLP et au contrôle des aspects financiers de leur mise en œuvre, dans le cadre du cycle budgétaire. Même là, le contrôle budgétaire des montants versés par les bailleurs de fonds est souvent pris en main par les donateurs eux-mêmes.

En réponse aux préoccupations relatives au rôle limité dévolu aux parlements lors de la première phase des CSLP, la Banque mondiale a publié son propre *Guide de la Banque mondiale à l'usage des parlementaires* (édition révisée 2005). Voici quelques exemples d'un engagement plus poussé :

- *En Mauritanie, les parlementaires ont fait partie des groupes de travail CLSP et de la Commission chargée de suivre l'ensemble du processus. Avant d'approuver les CSLP, les parlementaires ont organisé un débat*

avec des ONG, des membres de la société civile et des partenaires des activités de développement.

- *Au Honduras et au Nicaragua, plusieurs membres du parlement ont joué un rôle actif et important lors des consultations relatives aux CSLP.*
- *Au Niger, l'Assemblée nationale s'est engagée dès le début dans le processus des CSLP. Les élus ont fait partie de groupes thématiques couvrant les domaines clés du développement. Le document de stratégie final a été approuvé par le Conseil des ministres, puis soumis à l'Assemblée nationale pour discussion (p.48).*

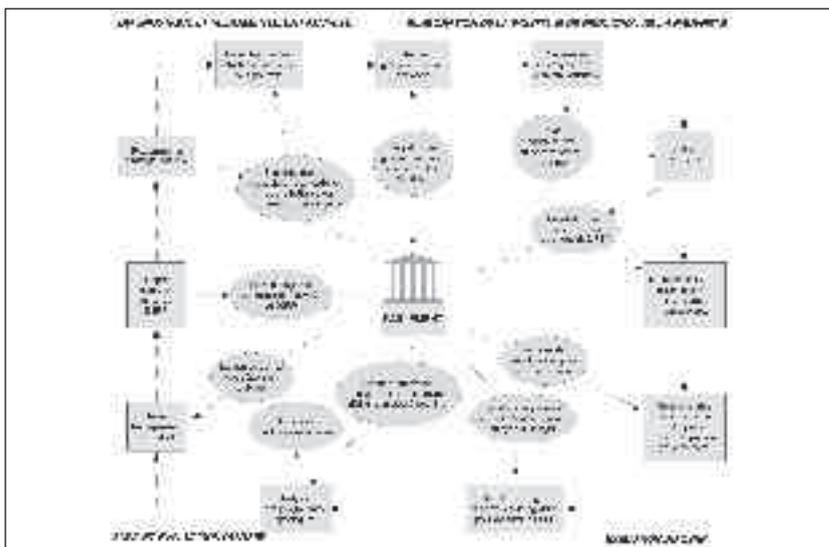
Les exemples ci-dessus montrent que deux modes de participation parlementaire au processus de CSLP se sont révélés utiles dans la pratique :

- La participation des parlementaires à l'élaboration de la politique nationale, grâce au travail accompli au sein de commissions parlementaires spéciales et à l'action menée au sein de groupes de travail sectoriels;
- Le contrôle sur le terrain de l'application de la politique retenue non seulement pour en vérifier l'aspect comptable mais aussi et surtout pour déterminer si elle parvient effectivement à réduire la pauvreté.

Les difficultés que rencontrent les parlements dans le contrôle des stratégies de réduction de la pauvreté sont bien connues du PNUD, qui est responsable de la coordination générale et de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Parmi les nombreuses initiatives qu'il a lancées, citons la publication avec le NDI de trois manuels sur le renforcement de la participation des parlements à la réduction de la pauvreté. Ces manuels recensent un certain nombre de stratégies pouvant utilement servir à la mise au courant des parlementaires, définissent les types d'informations nécessaires et précisent les sources auxquelles ils peuvent se les procurer, montrent la façon d'utiliser les CSLP pour renforcer les pouvoirs des parlements et établissent la nécessité de prévoir assez de temps pour que les questions cruciales puissent faire l'objet d'un véritable débat parlementaire. Ce dernier point est particulièrement important, vu que le législatif et l'exécutif ont des calendriers différents.

Le diagramme ci-après, tiré du manuel du PNUD indique les domaines dans lesquels des interventions parlementaires peuvent avoir un impact :

Figure 7.1 : Synchroniser la coordination entre le législatif et l'exécutif avec les étapes spécifiques du cycle CSLP



Source: Programme des Nations Unies pour le développement, National Democratic Institute (2004). La communication entre l'exécutif et le législatif sur les Stratégies de réduction de la pauvreté <http://www.undp.org/governance/docs/parl_other/handbooks/fr/frnlegexec.pdf>

Les Objectifs du Millénaire pour le développement font obligation aux gouvernements des pays développés d'honorer leurs engagements en matière d'aide et de veiller à ce que les montants de l'aide accordée ne soient pas largement contrebalancés par l'incidence négative de régimes commerciaux inéquitables et de l'amortissement de la dette, comme c'est le cas aujourd'hui. Cela confère aux parlements des pays développés une responsabilité toute particulière : faire pression sur le gouvernement pour qu'il tienne ses engagements, veiller à ce que l'aide octroyée soit utilisée à bon escient, et, en outre s'attacher à ne pas dissocier le contrôle de la politique d'aide de celui, plus général, de la politique commerciale et des financements internationaux.

Plusieurs communications reçues au titre du présent Guide signalent que l'on accorde une attention croissante au contrôle de la politique d'aide extérieure. Au Japon, par exemple, la Chambre des Conseillers a décidé d'envoyer régulièrement des missions parlementaires dans les pays qui reçoivent du Japon une aide publique au développement (APD). L'objet de ces missions est «de déterminer si l'APD du Japon parvient effectivement à ceux qui en ont réellement besoin, et si le budget alloué est utilisé de façon efficace, et d'éva-

luer la politique du gouvernement en matière d'aide publique au développement». Au cours de l'exercice budgétaire 2004, des missions se sont ainsi rendues en Chine et aux Philippines, en Thaïlande et en Indonésie, ainsi qu'au Mexique et au Brésil; chacune a duré une dizaine de jours. Les rapports de ces missions ont été largement diffusés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement.

La Commission des Affaires étrangères du Parlement suédois a élaboré une politique de développement mondial intégrée; celle-ci vise à améliorer la coordination des politiques du gouvernement dans des domaines tels que le commerce, l'agriculture, l'environnement, la sécurité et les migrations, de manière qu'elles puissent contribuer à un développement juste et durable. La Commission prie également le gouvernement de faire régulièrement rapport sur ses priorités en ce qui concerne la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement.

Autre exemple de tentative visant à élaborer une politique mieux intégrée dans ce domaine : la création au sein du Parlement belge d'une commission spéciale sur la mondialisation, qui organise sur différents thèmes des auditions auxquelles participent des spécialistes et des représentants de la société civile et s'efforce d'influer sur la politique du gouvernement par le biais de résolutions adoptées en séance plénière. Entre autres sujets traités par la Commission depuis sa création, en 2003, citons la taxe Tobin, la gouvernance mondiale, la problématique institutionnelle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les problèmes agricoles qui se posent lors des négociations à l'OMC, la problématique de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), la problématique des Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) dans le cadre de l'OMC, les Objectifs du Millénaire pour le développement, l'accès à l'eau pour tous, le commerce équitable et les paradis fiscaux.

A la suite de ces auditions, le Parlement belge a rédigé un projet de loi sur la perception d'une taxe – analogue à la taxe Tobin – sur les transactions financières internationales, et un autre qui prie le gouvernement de présenter un rapport annuel récapitulant les mesures prises en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, ainsi que les activités menées par les représentants de la Belgique au FMI, à la Banque mondiale et au PNUD.

Commerce

En dépit de son nom, l'OMC est aujourd'hui bien plus qu'une simple organisation vouée au commerce. Ses décisions ont une portée qui va bien au-delà des domaines traditionnels du commerce des marchandises et des tarifs doua-

niers; elles s'appliquent désormais aux affaires intérieures des Etats et touchent à des domaines aussi variés que la propriété intellectuelle, les services, la banque, les télécommunications et la passation de marchés d'Etat. L'OMC a un impact croissant sur le système national d'assurance santé, l'éducation, l'emploi, la sécurité alimentaire, l'environnement, ainsi que sur la gestion des ressources naturelles : forêts, pêcheries et cours d'eau.

Contrairement à la plupart des autres traités internationaux, non seulement les accords de l'OMC sont contraignants en ce qui concerne la définition des objectifs communs mais leur application est soumise à un régime efficace de règlement des différends. Cela ne manque pas d'avoir des incidences économiques directes, tant pour les nations que pour le secteur privé.

L'expansion continue de l'OMC dans de nouveaux domaines a de profondes implications pour les législatures, qui y voient une immixtion dans leurs affaires et réagissent en protégeant leur faculté de régler conformément au délicat équilibre des pouvoirs prévu par la constitution de chaque pays. Les effets d'un tel processus varient d'un système national à un autre, mais ils appartiennent, pour l'essentiel, à deux grandes catégories : effets régulateurs (quand la capacité du législateur de légiférer se trouve contrecarrée par l'introduction de nouvelles règles à l'échelon international) et effets constitutionnels (transfert de pouvoir du législateur à l'exécutif). Pour plus d'informations, voir le document de travail de Matthew Stillwell, juriste au Center for International Environmental Law, «Why legislators should care about the WTO» [Pourquoi le législateur doit-il se soucier de l'OMC ?].

Dans de nombreux cas, les décisions l'OMC promeuvent le commerce international en précisant les lois que les législateurs peuvent adopter ou non et en fixant les normes qu'ils sont tenus de respecter. Il en résulte que les parlements n'ont souvent pas d'autre choix que d'avaliser les lois d'habilitation que leur présente le gouvernement sans pouvoir s'assurer qu'elles correspondent bien aux objectifs nationaux et aux aspirations de la population. L'opposition entre décisions de l'OMC et lois nationales se trouve exacerbée quand les gouvernements recourent au système de règlement des différends pour contester les lois nationales d'autres pays.

C'est là l'un des domaines où le contrôle parlementaire du processus de négociation prend toute son importance; de nombreux parlements ont déjà pris des mesures pour se tenir informés de la progression des négociations et s'efforcent d'amener le gouvernement à adopter les politiques idoines. Pour compléter ces efforts, ils participent avec l'UIP et le Parlement européen à une conférence parlementaire annuelle sur l'OMC, qui leur permet de suivre les

activités de l'OMC, de poursuivre le dialogue entamé avec les négociateurs gouvernementaux et de faciliter les échanges d'informations et le renforcement des capacités des parlements nationaux en matière de commerce international.

Autres lectures en ligne sur la participation du parlement aux affaires internationales

Chutikul, K (2003). Options pour une dimension parlementaire de l'OMC. Document de discussion pour la Conférence parlementaire sur l'OMC. Union interparlementaire <<http://www.ipu.org/splz-f/trade03/2c.pdf>>

Committee for a democratic UN <<http://www.uno-komitee.de/>> (site en anglais)

Hubli, S., & Mandaville, A. (2004). Parliaments and the PRSP process. Institut de la Banque mondiale <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37231HubliMandavilleweb.pdf>> (document en anglais)

Pétition parlementaire internationale sur le contrôle démocratique des politiques mises en place par la Banque mondiale et le FMI. <<http://www.ippinfo.org/>>

Programme des Nations Unies pour le Développement, National Democratic Institute (2004). Renforcer le rôle des parlementaires dans les Objectifs du Millénaire pour le développement et les processus de réduction de la pauvreté. <http://www.undp.org/governance/docs/parl_other/Parl - Guides - parlthandbooks.htm>

Union interparlementaire (2005). Participation parlementaire aux affaires internationales. <<http://www.ipu.org/splz-f/sp-conf05/involvement-rpt.pdf>>

Union interparlementaire, Division de la promotion de la femme des Nations Unies (2003). La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif. Guide parlementaire. <http://www.ipu.org/PDF/publications/cedaw_en.pdf> (document en anglais)

Union interparlementaire, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2005). Droits de l'homme: Guide à l'usage des parlementaires. <http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_fr.pdf>

Participation parlementaire aux processus d'intégration régionale

Plusieurs régions du monde vont dans le sens d'une intégration. Ce phénomène a pris naissance en Europe et se reproduit désormais en Afrique, en

Amérique latine et, depuis peu, en Asie et dans le monde arabe. Encore que ces pays en soient à des stades très différents, on peut néanmoins déceler des traits communs.

Nous l'avons dit dans l'introduction à ce chapitre, pour des raisons qui varient selon les régions, les Etats ont décidé d'intégrer progressivement leurs marchés, leurs économies et d'autres éléments constitutifs de l'Etat. Cela sous-entend, ipso facto, un abandon de souveraineté, si minime soit-il, en faveur d'une structure régionale commune. C'est fondamentalement différent de la coopération qui s'instaure entre les Etats à l'échelon mondial, ceux-ci ne renonçant pas à la plus petite parcelle d'autorité et coopérant, en principe, sur un pied d'égalité.

Elément commun à tous les processus d'intégration régionale : l'établissement d'une structure de gouvernance qui s'inspire de l'Etat-nation. Cela amène à mettre en place un exécutif régional et à créer un parlement régional. Les parlements régionaux coexistent avec les parlements nationaux et se complètent, un peu comme les deux chambres d'un parlement bicaméral dans un Etat fédéral. Les uns représentent les vues et intérêts de la communauté, les autres les vues et les intérêts des nations.

Dans la présente section, nous allons nous pencher sur l'Union européenne (UE), qui représente à ce jour le processus d'intégration régionale le plus abouti dans le monde, et nous nous pencherons, en particulier, sur les défis que l'intégration régionale pose aux parlements nationaux.

Nombre de parlements de pays européens qui ont adressé des communications à l'UIP aux fins du présent *Guide* disent que la supervision de la politique européenne de leur gouvernement constitue une véritable gageure. Souhaitons que leur relation de la façon dont ils ont essayé d'y faire face trouvera un large écho, car ils sont révélateurs d'une tendance qui ira désormais s'amplifiant : pour s'attaquer à certains problèmes régionaux ou mondiaux, les gouvernements renoncent à leur compétence législative en faveur d'institutions supranationales. La question qui se pose aux parlements nationaux est donc de savoir comment superviser et influencer les positions prises par leurs propres ministres au sein de ces institutions. La question est fort bien explicitée dans cette communication du Sénat polonais :

Faire participer le Parlement national à la définition de la position officielle qui sera ultérieurement présentée à l'UE est un bon moyen de combattre le déficit de légitimité démocratique de l'Union européenne. En bref, ce déficit est fonction de la légitimité globale d'un exécutif représentant un Etat membre à l'Union européenne et

de la marginalisation du rôle des organes représentatifs qui en découle. [...] De ce fait, les compétences des organes représentatifs à l'UE sont grandement réduites [...] En conséquence, le transfert des droits du Parlement national à l'Union nécessite en retour une compensation, et c'est précisément ce que le renforcement des compétences du Parlement lorsqu'il coopère avec le gouvernement national au sujet des décisions européennes est censé garantir.

Les modalités de cette coopération varient grandement entre les Etats membres de l'UE. Plusieurs parlements s'y attellent par le biais d'une commission des Affaires européennes; celle-ci est habilitée à recevoir tous les documents pertinents de l'UE avant même que ne soient définies les positions de négociation qui seront ultérieurement prises par les ministres participant au Conseil. Le Sénat polonais note toutefois que «la plupart des organes législatifs nationaux ne sont pas investis du pouvoir de formuler leur position d'une façon impérative, liant leur gouvernement». Cette conclusion sous-estime peut-être le degré d'influence que les parlements exercent dans la pratique, comme en attestent nombre de communications reçues. Celle du Parlement allemand, par exemple, précise que «le Gouvernement fédéral doit donner au Bundestag l'occasion d'exposer sa position; il devra aussi la prendre pour base de ses négociations avec le Conseil». Voici maintenant la procédure en usage à la Commission des Affaires européennes du Parlement danois, lors de ses réunions hebdomadaires :

Les questions les plus importantes figurant à l'ordre du jour de la Commission des Affaires européennes sont les réunions du Conseil des ministres prévues pour la semaine suivante. Un débat à la Commission des Affaires européennes sur telle réunion particulière du Conseil requiert ordinairement la présence du ministre, qui explique son mandat de négociation. Un débat s'ensuit, au cours duquel le porte-parole du parti pose au ministre des questions appelant des réponses détaillées et l'informe de la position du parti vis-à-vis de certaines propositions. Une fois que le ministre a répondu, une nouvelle discussion peut s'engager, au cours de laquelle le ministre pourra donner des éclaircissements sur son mandat de négociation, voire le retoucher. Le ministre peut également réviser son mandat de négociation, par déférence envers le porte-parole du parti et pour s'assurer qu'une majorité d'élus ne s'y opposera pas [...]

Il est rare que la Commission rejette le mandat confié par le Gouvernement à son ministre. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle n'a aucune influence sur la politique européenne du gouvernement. Tout d'abord, il n'est pas rare que le gouvernement

retouche ou modifie son mandat de négociation originel au cours de ses discussions avec les membres de la Commission. En second lieu, les fonctionnaires danois qui prennent part aux négociations dès le début – souvent même avant que la Commission européenne n'ait fait sa proposition – tiennent compte du fait que le Gouvernement devra bien, à un moment donné, faire entériner le résultat par la Commission des Affaires européennes.

L'exposé danois note que la forte influence exercée par le Parlement tient notamment à la communication précoce des propositions de l'Union européenne au Conseil des ministres et à la réaction du gouvernement à ces propositions. Une innovation a récemment été introduite : le gouvernement est désormais tenu d'indiquer dans un mémoire à la Commission des Affaires européennes sa position générale face à toute proposition émanant de la Commission, et ce quatre semaines au plus après que cette dernière l'ait formulée.

La notification précoce des propositions de l'UE est également mise en exergue dans la communication du Parlement finlandais, qui s'efforce de faire connaître son propre point de vue sur les affaires européennes assez tôt pour qu'il soit connu des fonctionnaires qui font partie des groupes de travail du Conseil.

En règle générale, les questions soumises aux ministres lors des réunions du Conseil ont été retenues par les représentants des Etats membres, réunis en groupes de travail chargés de préparer le Conseil, les ministres n'ayant plus à régler, le moment venu, que certains détails litigieux. Il s'ensuit que d'écouter les ministres ne suffit pas à préserver l'influence de l'Eduskunta. [...] Le système finlandais est fondé sur la conviction que les parlements nationaux n'ont de véritable influence que s'ils participent dès le début à la formulation des politiques. Une influence qui ne se ferait sentir qu'à la veille d'une réunion du Conseil serait largement illusoire.

Certains parlements ont choisi d'ouvrir des bureaux à Bruxelles où se trouve le Siège de la Commission européenne. C'est le cas du Parlement français, par exemple. Entre autres choses, ces bureaux servent à alerter le Parlement sur ce qui se décide à Bruxelles. Ils offrent en outre un moyen plus direct d'informer les institutions européennes des vues du Parlement.

Le Parlement finlandais établit une distinction entre les projets de lois, de conventions et autres, qui, s'ils n'étaient pas soumis au Conseil européen, seraient discutés au parlement finlandais, et les autres questions. Dans le premier cas, la procédure est plus approfondie; elle mobilise les commissions

sectorielles pertinentes qui font part de leurs opinions solidement étayées à la Grande Commission. Le Parlement slovène établit une distinction analogue. Pour les questions qui relèveraient de la compétence du parlement «si la Slovénie n'avait pas transféré l'exercice d'une partie de ses droits souverains aux institutions de l'UE», la procédure est régie par une loi sur la coopération entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement pour tout ce qui concerne les affaires européennes. Cette loi confère à l'Assemblée le droit de prendre position sur les affaires qui doivent être prochainement traitées à l'UE, le Gouvernement étant prié d'en tenir compte lorsqu'il arrête sa position de négociation. Le Gouvernement est également tenu de fournir à l'Assemblée nationale une étude d'impact sur tout projet d'acte législatif soumis au Conseil des ministres, accompagnée d'un exposé détaillé de ses incidences sur le budget, l'économie, l'environnement, etc. Le Parlement français use d'une procédure similaire et procède à des études d'impact des actes législatifs adoptés par l'Union européenne.

La communication de la Lettonie explique que l'élaboration d'une position de négociation sur les projets de lois soumis au Conseil européen relève de la responsabilité conjointe du Gouvernement et de la Seima. Le ministère concerné «doit s'accorder avec la Commission des affaires européennes de la Seima sur la position nationale». La Commission ne dispose toutefois d'assez de personnels qualifiés que pour traiter des questions les plus importantes; elle a exprimé la même préoccupation en ce qui concerne la notification précoce des projets de lois émanant de l'Union européenne. La communication de la Lettonie fait état de deux mécanismes supplémentaires visant à renforcer le rôle dévolu au parlement. Le premier est le droit de tout représentant de la Commission des affaires européennes de bénéficier du statut d'observateur auprès du Comité européen des hauts fonctionnaires. Le second consiste en une coopération plus étroite avec les élus lettons du Parlement européen, via le bureau des deux représentants permanents de la Seima au Parlement européen. Cette coopération est également de mise à l'Assemblée nationale de Hongrie, où les élus hongrois du Parlement européen sont autorisés à s'exprimer en séance plénière chaque fois que l'ordre du jour porte sur des questions européennes.

Avant de conclure cette section, il convient de dire quelques mots du Parlement panafricain, institution clé de l'Union africaine (qui a récemment succédé à l'OUA). La communication reçue du Parlement panafricain aux fins du présent *Guide* énumère certaines des difficultés qu'il conviendra de surmonter – à commencer par la cessation des conflits régionaux – pour que cette assemblée parlementaire soit efficace :

- *Les conflits régionaux et les différends de frontières gaspillent les ressources, détournent un pays ou une région des tâches du développement, détruisent les infrastructures matérielles et sociales et accentuent la désintégration sociale et culturelle. La cessation d'un conflit régional est la condition première du dialogue parlementaire régional.*
- *Le manque d'efficacité de certains parlements nationaux et la faiblesse de certaines structures parlementaires suscitent maintes difficultés lorsqu'il leur faut opérer à l'échelle régionale et continentale. Le renforcement des parlements à l'échelon national jetterait les bases d'une coopération interparlementaire régionale.*
- *L'appartenance simultanée à plusieurs organisations régionales peut déboucher sur des chevauchements d'activités et confronter les intéressés à des politiques étrangères contradictoires.*
- *L'incidence financière de l'intégration régionale et de la coopération interparlementaire doit être prise en compte, surtout dans les régions pauvres. Mais il faut également évaluer le coût d'une absence de promotion de la coopération régionale.*
- *Il faut dissiper les craintes d'ordre politique relatives à une éventuelle perte de souveraineté au profit d'instances supranationales.*

«Tous ces éléments», concluent les auteurs de la communication, «ont une incidence sur ce qui se passe en Afrique du Sud, car l'incapacité de surmonter ces obstacles ne peut que saper les efforts déployés pour l'édification de la nation».

Autres lectures en ligne sur le contrôle parlementaire des représentants nationaux au Conseil des Ministres de l'Union européenne :

Travers, D (2002). European Affairs Committees. The influence of national parliaments on European policies. European Centre for Parliamentary Research and Documentation <[http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/European Affairs Committees.pdf](http://www.ecprd.org/Doc/publica/OTH/European%20Affairs%20Committees.pdf)> (document en anglais)

Coopération parlementaire

On peut dire que, de bien des façons, l'UIP a été le précurseur de la coopération internationale ou multilatérale. L'Organisation a été fondée en 1889, en un temps où il n'existait encore aucun forum politique où les représentants des Etats pussent s'assembler pour discuter de problèmes communs. L'idée vit donc le jour d'établir un point de rencontre permanent où les hommes politiques influents pourraient, par le dialogue, promouvoir la paix et la sécurité.

Si, donc, l'UIP est l'ancêtre des organisations vouées à la coopération interparlementaire, elle ne demeura pas seule longtemps. D'autres mécanismes de coopération interparlementaire apparurent rapidement, d'abord en Europe, puis dans les autres régions du monde, ainsi que divers modes de coopération parlementaire au niveau tant mondial que régional. Dans la présente section, nous allons passer en revue trois de ces modes de coopération : la diplomatie parlementaire, la coopération interparlementaire et la coopération technique.

Diplomatie parlementaire

Le diplomate est un envoyé de l'exécutif qui représente, à l'étranger, les points de vue de l'Etat. Les parlementaires, par contre, sont des hommes ou des femmes politiques ayant des opinions propres, qui ne coïncident pas forcément avec la position officielle de leur pays. Cela leur donne une marge de manœuvre refusée aux diplomates. Les parlementaires tendent à introduire dans la politique internationale une dimension morale qui transcende les définitions étroites de l'intérêt national, comme en atteste leur soutien de principe à la démocratie et aux droits de l'homme. Nous avons pu constater maintes et maintes fois que cette souplesse permet aux parlementaires de discuter plus librement avec leurs homologues d'autres pays et de suggérer des solutions novatrices à des problèmes qui semblaient jusque là insolubles.

C'est ainsi qu'est née la formule «diplomatie parlementaire». L'expression est certes imprécise mais elle englobe tous les types de coopération entre parlementaires. Aux fins de la présente étude, cependant, nous en userons dans son acception originelle.

La diplomatie parlementaire s'est révélée un outil des plus utiles au temps de la guerre froide. Au moment où les gouvernements s'engagèrent dans le «processus d'Helsinki», que l'on pourrait qualifier de mécanisme de dialogue sur la coopération et la sécurité en Europe, les parlementaires entamèrent un processus parallèle au sein de l'UIP. Celui-ci servit de banc d'essai et permit de tirer parti de toutes les ressources du dialogue Est/Ouest; en de nombreuses occasions, quand les négociateurs des gouvernements ne parvenaient plus à

progresser, la diplomatie parlementaire permet souvent de sortir de l'impasse. Au début des années 90, des efforts similaires furent déployés dans la région de la Méditerranée, toujours sous l'égide de l'UIP.

La diplomatie parlementaire sert fréquemment à favoriser le dialogue politique à l'occasion de conflits entre pays voisins et dans la région concernée. L'étude de l'UIP *Participation parlementaire aux affaires internationales* (2005) cite des exemples d'initiatives de ce genre prises dans de nombreuses régions du monde :

- *A l'invitation de l'UIP, les présidents de parlement des pays voisins de l'Iraq se sont réunis à Amman (Jordanie) en mai 2004 pour y débattre de la manière de contribuer à stabiliser la région;*
- *La Commission de la sécurité nationale et de la politique étrangère du Majlis iranien a eu des entretiens avec ses homologues d'autres parlements sur la crise en Iraq, en Afghanistan et en Palestine;*
- *Le Président de la Chambre des Représentants du Maroc a organisé une réunion des Présidents de parlement des pays de la Méditerranée à la suite des attentats à la bombe commis par des terroristes en 2001 pour formuler une réponse parlementaire;*
- *Les présidents des Parlements du Cap-Vert et du Mozambique ont effectué une mission en Guinée-Bissau au nom des présidents des parlements des pays lusophones et ont ainsi facilité l'établissement d'un dialogue politique dans ce pays début 2003;*
- *Les présidents de trois parlements du Caucase – l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie – se sont réunis à l'invitation du Président du Sénat français pour discuter du conflit dans la région du Haut-Karabakh;*
- *Les Parlements du Mali et de la Sierra Leone ont décidé d'institutionnaliser les rencontres entre les parlements de la sous-région (Libéria, Sierra Leone et Guinée); trois réunions se sont tenues jusqu'à présent;*
- *Le Parlement pakistanais note que les échanges de délégations parlementaires avec l'Inde ont eu l'avantage de réduire la tension entre les deux pays;*
- *Les présidents des parlements du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun et du Mali ont rencontré récemment leur homologue ivoirien, d'abord à Cotonou, puis à Abidjan, et ont concouru à l'établissement d'un dialogue politique en Côte d'Ivoire.*

- *Les présidents des parlements de la Communauté de développement de l'Afrique australe se sont rendus en République démocratique du Congo dans le cadre de l'action menée pour ramener la paix et la stabilité dans la région.*
- *L'instance interparlementaire irlando-britannique qui, en plus des représentants des parlements de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, compte des représentants du Parlement écossais, de l'Assemblée nationale du Pays de Galles, de l'Assemblée de l'Irlande du Nord, de la Haute Cour de Tynwald et des Etats de Guernesey et de Jersey, a appuyé le processus de paix en Irlande du Nord;*
- *L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a lancé récemment des initiatives sur les conflits en République tchétchène, à Chypre et dans le Haut-Karabakh.*
- *La Chambre des députés italienne est dotée d'une commission de la diplomatie parlementaire, chargée «d'harmoniser les activités internationales des commissions permanentes et des délégations parlementaires aux assemblées internationales ainsi que les activités des groupes de coopération bilatérale et autres instances de la Chambre».*

Il va de soi que la diplomatie parlementaire ne se borne pas à des relations entre parlementaires ; des membres d'un parlement peuvent également se rendre dans un autre pays aux fins d'y rencontrer les dirigeants de diverses instances et de s'entretenir avec eux en vue de résoudre des problèmes ou de mettre fin à un conflit. C'est ainsi, par exemple, que des membres du Parlement sud-africain ont partagé leur expérience en matière de résolution des conflits et de réconciliation dans plusieurs pays du Moyen-Orient.

Coopération interparlementaire

La multiplication des échanges interparlementaires, sous quelque forme que ce soit, a été extrêmement rapide au cours de la dernière décennie. Stelios Stavridis a tenté d'en établir la cartographie dans un document de travail de novembre 2002, intitulé: *Diplomatie parlementaire : quelques conclusions préliminaires* (<www.fscpo.unict.it/EuroMed/jmwp48.htm>). L'UIP, qui s'efforce de conserver la trace des structures de coopération formelles et informelles s'y est également employée. Vu l'essor de la diplomatie parlementaire, nous ne traiterons ici que d'un petit nombre d'exemples, davantage pour illustrer leur variété que par souci d'exhaustivité.

Tous les parlements sont engagés dans une forme quelconque de coopération bilatérale. La plupart d'entre eux ont créé des groupements amicaux bilatéraux voués à la promotion de la coopération entre parlements et pays concernés. On dénombre aujourd'hui plusieurs milliers de groupements amicaux de ce genre.

A cela s'ajoute un nombre toujours croissant de réseaux informels de parlementaires qui se rencontrent pour traiter de questions précises. Certains s'occupent de questions liées au développement ou à la démographie, d'autres de désarmement, d'autres encore d'armes de petit calibre, etc. Le réseau *Parliamentarians for Global Action* (PGA) traite d'un large éventail de sujets; il a récemment fait campagne avec succès pour mobiliser l'opinion en faveur de la Cour pénale internationale.

Il existe également nombre de structures parlementaires plus formelles. L'une des premières à voir le jour fut la *Commonwealth Parliamentary Association*, forum parlementaire qui réunit les parlements des pays membres du Commonwealth. Elle a pour homologue francophone l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

On recense un grand nombre d'assemblées parlementaires régionales et sous-régionales. Le rapport de l'UIP *Participation parlementaire aux affaires internationales* note que les réponses des parlements au questionnaire qui leur avait été adressé «indiquent clairement une intensification de la participation aux structures interparlementaires régionales. Dans le monde entier, cette tendance se dessine nettement : les parlements consacrent de plus en plus de temps et de ressources à la coopération parlementaire régionale».

Autre problème relevé : les doubles emplois et les chevauchements entre les différentes organisations parlementaires régionales. Une assemblée andine, par exemple, peut être membre du Parlement du Pacte andin, du Parlement latino-américain et de l'Assemblée parlementaire interaméricaine. De même, un parlement du Maghreb peut être membre du Conseil consultatif de l'Union du Maghreb arabe, de l'Union interparlementaire arabe, de l'Assemblée internationale des parlements francophones et du Parlement panafricain. Le rapport note que «la plupart des parlements indiquent la priorité qu'ils accordent au travail avec certaines organisations parlementaires», bien que peu d'entre eux aient pris des mesures visant à coordonner leurs relations interparlementaires, ce qu'a fait la Chambre des députés italienne.

Les assemblées interparlementaires régionales ont en commun qu'elles cherchent toutes à favoriser une meilleure intégration et une meilleure coordination entre leurs pays membres.

Un membre d'un groupe de travail de l'UIP de la région de l'ASEAN, Loretta Rosales, cite un exemple concret d'initiative parlementaire régionale visant à promouvoir la démocratie :

Un progrès a récemment été enregistré dans la région de l'ASEAN, où des parlementaires partageant les mêmes convictions ont réclamé la libération sans conditions d'Aung Sang Suu Kyi et la restauration complète de la démocratie en Birmanie. Munis, chacun, de leurs résolutions législatives sur ce sujet, des élus de Malaisie, de Thaïlande, de Singapour, des Philippines, d'Indonésie et du Cambodge, ainsi que des parlementaires birmans en exil, se sont réunis à Kuala Lumpur en 2004 en vue d'unir leurs forces pour convaincre leurs gouvernements respectifs de refuser la présidence birmane de l'ASEAN en 2006, à moins que le pays ne tienne son engagement de restaurer pleinement la démocratie et de libérer les prisonniers politiques dont Aung Sang Suu Kyi est le chef de file. Les réunions ordinaires du groupe interparlementaire sur la Birmanie de l'ASEAN (AIPMC) et le dialogue permanent que nous entretenons avec nos ministres respectifs, avec les réunions ministérielles de l'ASEAN et avec certains chefs d'Etat ont largement contribué à pousser la Birmanie à retirer sa candidature à la présidence de la Conférence ministérielle de l'ASEAN.

Assistance technique

L'expression «assistance technique» s'entend des mesures prises par des institutions ou des personnes pour aider à renforcer les capacités d'un parlement, tout particulièrement dans les pays en développement et les nouvelles démocraties, pour les aider à mieux s'acquitter de leurs fonctions. L'assistance technique est née d'une prise de conscience : un parlement encore tout jeune manque souvent des ressources humaines et matérielles dont il a besoin pour remplir efficacement le mandat que lui confère la Constitution. On peut donc définir l'assistance technique comme l'ensemble des moyens financiers et matériels et de l'expertise que les démocraties bien implantées et les pays développés du Nord mettent à la disposition des parlements des démocraties naissantes et des pays en développement du Sud.

L'assistance technique peut prendre des formes variées : développement des infrastructures, développement institutionnel via l'introduction de procédures améliorées et la modernisation des processus parlementaires, sensibilisation par le biais d'échanges d'expériences et d'informations entre parlementaires de différents pays, renforcement des capacités et perfectionnement professionnel (ce qui implique la formation des fonctionnaires et des membres du

parlement) et développement des compétences juridiques (dans le cadre duquel les parlements bénéficient d'une assistance lors de l'élaboration de nouvelles lois ou de l'amendement de textes législatifs plus anciens.)

L'assistance technique touche ordinairement aux domaines les plus variés : règlement intérieur de l'Assemblée et autres règles de procédure, système des commissions, législation, fonction de représentation du parlement, fonction de supervision, administration, bibliothèque, services de documentation et de recherche et archives. Les questions relatives aux droits de l'homme et à la parité entre les sexes recourent plusieurs domaines d'intervention et figurent en bonne place dans les programmes de formation et ceux des services consultatifs. Le soutien au développement des infrastructures couvre notamment les systèmes de sonorisation, les enregistrements audiovisuels et la radiodiffusion des séances du parlement, ainsi que les services d'imprimerie, les transports et la rénovation des locaux. L'assistance technique prend des formes variées : offre de services consultatifs, organisation de séminaires et d'ateliers, voyages d'étude, détachement provisoire de personnels et services de formation en cours d'emploi, et tenue de réunions et de conférences. Notons que les technologies de l'information et des télécommunications occupent une place de plus en plus importante dans les programmes d'assistance technique.

Au niveau multilatéral, l'UIP a fait œuvre de pionnier en lançant son programme de coopération technique au début des années 70, en un temps où, pour les organismes donateurs, aider les parlements à renforcer leurs capacités constituait une immixtion dans la vie politique d'un pays et n'était donc pas recommandé. Depuis ces débuts, le champ d'activité de la coopération technique s'est considérablement élargi et constitue aujourd'hui le fer de lance des actions menées par l'UIP pour promouvoir la démocratie.

Un nombre croissant d'institutions ont résolu de se joindre à cette entreprise au début des années 90. Citons notamment la *Commonwealth Parliamentary Association* (CPA), l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et des réseaux parlementaires tels l'Association des parlementaires européens pour l'Afrique (AWEPA). Un grand nombre d'organismes non parlementaires comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la *United States Agency for International Development*, la Commission européenne, la Banque interaméricaine de développement, l'Institut de la Banque mondiale ainsi que le *National Democratic Institute for International Affairs* et l'*International Republican Institute*, ONG établies aux Etats-Unis, ont, eux aussi, lancé d'importants programmes d'assistance technique. On trouvera en annexe une liste des institutions qui octroient une assistance technique aux parlements.

L'assistance technique bilatérale a en réalité précédé l'assistance technique multilatérale. En effet, nombre de parlements d'anciens pays coloniaux ont mis en place une assistance aux nouveaux parlements de leurs anciennes colonies. On citera à ce propos les détachements auprès du parlement donateur ainsi que les échanges de fonctionnaires et les visites d'étude de parlementaires.

Le Parlement indien a mis en place il y a de longues années un programme d'assistance à un certain nombre de parlements, du Commonwealth en particulier. Ce programme, qui fonctionne encore aujourd'hui, couvre des domaines comme l'élaboration des lois. Outre une formation dispensée aux législateurs et fonctionnaires parlementaires des Etats de l'Union indienne, on y organise des détachements et des visites d'étude pour les membres et le personnel de parlements étrangers.

Comme son pendant multilatéral, l'assistance technique bilatérale s'est considérablement développée ces dernières années. Outre qu'ils sont une grande réserve d'expertise pour les programmes gérés par les institutions multilatérales, les parlements établis de longue date, généralement ceux des pays du Nord, ont mis en place des programmes complets d'assistance technique pour appuyer les institutions parlementaires du Sud. La Chambre italienne des députés, par exemple, signale que dans ses activités internationales elle accorde la plus haute priorité aux programmes d'assistance aux parlements d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie centrale, d'Europe du Sud-Est et de la région du Caucase. Ces programmes couvrent notamment la réforme constitutionnelle ou la réorganisation de l'appareil technique et administratif conçu pour appuyer les parlements.

Les deux Chambres du Parlement français ont, elles aussi, mis au point de vastes programmes d'assistance aux parlements, non seulement ceux des anciennes colonies françaises, mais aussi ceux du Cambodge, de la Roumanie et de la Géorgie. Ces programmes sont fréquemment financés par l'Union européenne et le Programme des Nations Unies pour le développement. Avec l'appui financier de l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement, le Parlement suédois est actuellement engagé dans un projet d'assistance qui vise à développer les systèmes d'information et de documentation qui étayent les fonctions législatives et de supervision de l'Assemblée nationale vietnamienne. Le Parlement suédois a également administré un projet similaire pour aider le jeune Parlement du Timor Leste.

Aux Etats-Unis, la Chambre des représentants a créé, en 2005, la *Democracy Assistance Commission* (HDAC) pour permettre à ses élus, à leurs personnels et aux organismes de soutien du Congrès de faire parvenir une

assistance à leurs homologues des démocraties naissantes. La séparation des pouvoirs inscrite dans la Constitution américaine interdisant au législateur d'administrer les programmes d'aide étrangère, c'est la HDAC qui est chargée d'octroyer – de membre à membre ou de service à service – l'assistance technique requise. Le programme permet d'octroyer, en 2006, une assistance à cinq pays au plus dans les différentes régions du monde; ces pays sont choisis au terme d'une mission d'évaluation sur place. En outre, la résolution qui l'a investie de ce mandat permet à la HDAC de recommander à l'USAID la fourniture d'une assistance matérielle à un parlement si le besoin en est avéré.

Le rapport préliminaire d'un groupe de travail créé par la Conférence des présidents de parlement de l'Union européenne pour étudier les modalités de l'assistance aux parlements des pays jeunes et des démocraties naissantes indique que le Gouvernement fédéral de l'Allemagne a affecté un montant de 511 000 euros à l'assistance à quatre parlements; cette somme servira à financer l'achat d'équipements et matériels de bureau et d'ouvrages spécialisés destinés aux bibliothèques parlementaires. Ce rapport mentionne également le projet lancé par le Bundestag, en partenariat avec l'Université de Berlin, et qui permet à 100 jeunes gens et jeunes filles de 21 pays de venir à Berlin pour y recevoir une formation aux travaux parlementaires auprès d'un membre du Bundestag.

En guise de conclusion

Comme nous l'avons vu, les relations internationales souffrent d'un déficit de démocratie qu'il convient de combler en impliquant plus efficacement les parlements dans les affaires mondiales et régionales.

A l'échelon mondial, les parlements doivent œuvrer avec les forums ou organisations intergouvernementales où les Etats, agissant sur un pied d'égalité, mettent au point des accords qui devront être appliqués dans chacun des Etats membres. A l'échelon régional, les parlements doivent s'adapter à la nouvelle donne résultant d'un certain transfert de souveraineté (ce qui n'est pas le cas à l'échelon mondial) en faveur de la nouvelle entité régionale.

Cependant, si différentes soient-elles, les mesures que les parlementaires sont amenés à prendre pour combler le déficit de démocratie, sont étonnamment semblables dans l'un ou l'autre cas. Elles doivent être profondément enracinées dans leur propre parlement et prises à l'échelon national. Cela implique, dans les deux cas, une supervision méticuleuse de l'action de leurs gouvernements. Cette participation parlementaire doit reposer sur une base juridique claire. Les parlements doivent être informés suffisamment à l'avance des politiques retenues par le gouvernement et de ses positions de négociation,

recevoir toutes informations utiles sur les politiques préconisées et leur contexte, et disposer des ressources et de la structure organisationnelle permettant de s'attaquer à ces questions – ce qui suppose que les parlementaires concernés auront acquis l'expertise voulue en travaillant dans des commissions spécialisées. Il faut également qu'ils puissent poser des questions aux ministres et aux négociateurs et, à la lumière des réponses reçues, faire part de leurs propres opinions au gouvernement (même si celles-ci ne sont pas forcément juridiquement contraignantes). Enfin, des parlementaires doivent faire partie de plein droit des délégations gouvernementales aux organisations internationales.

Aux efforts déployés à l'échelon national doit s'ajouter un engagement international, par exemple par le biais d'une coopération interparlementaire internationale et régionale, du type esquissé à la section trois du présent chapitre.

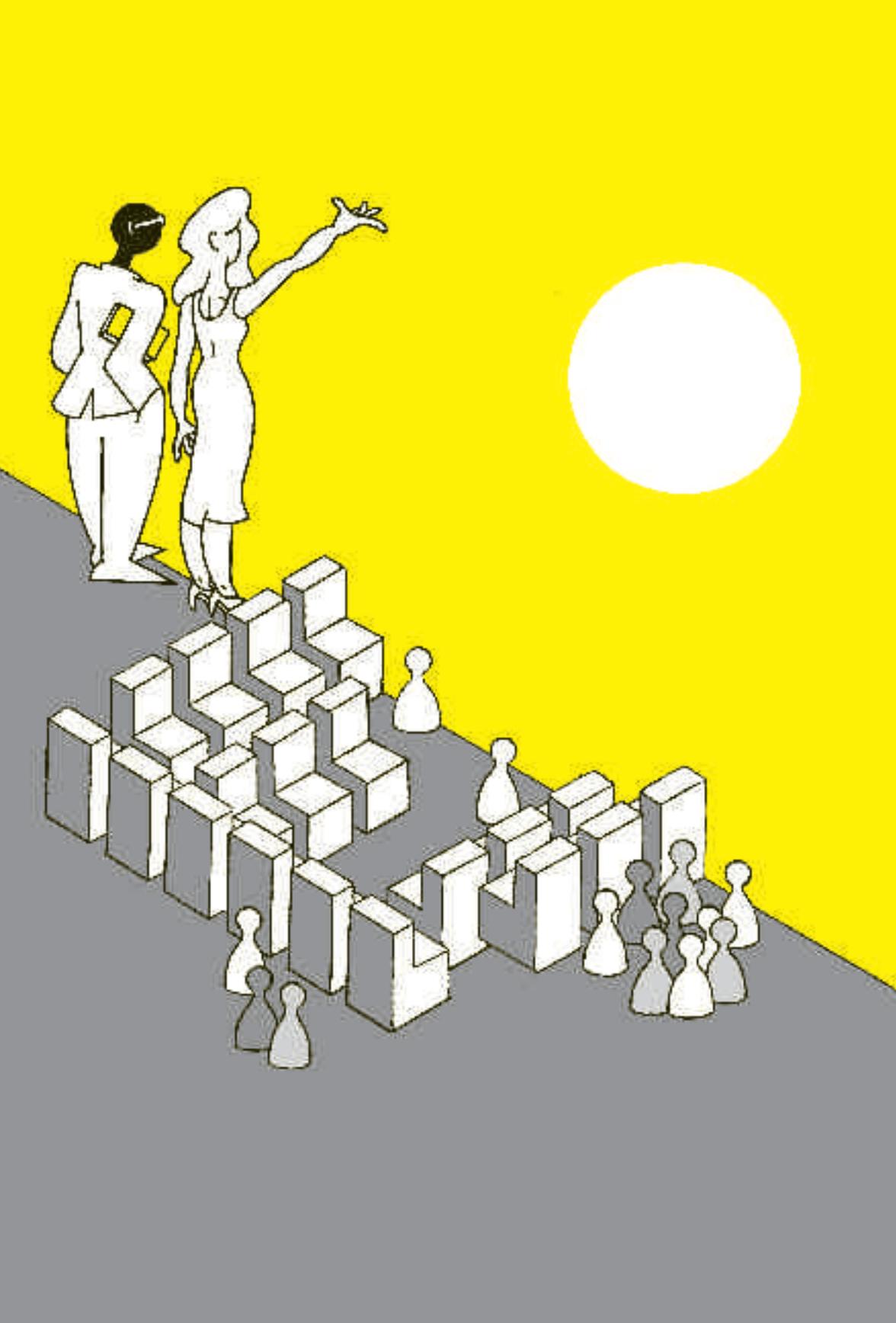
Quant aux affaires internationales, cette approche a été validée par deux conférences mondiales récentes des présidents de parlement; toutes deux ont été d'avis que le meilleur moyen de combler le déficit de démocratie à l'échelon international était d'utiliser les organisations et assemblées parlementaires existantes, qui tirent leur légitimité d'un scrutin national démocratique, et non pas de créer de nouvelles structures. L'organe de coordination approprié de ces instances au sein des organisations internationales serait l'UIP elle-même, organisation mondiale des parlements. En particulier, l'UIP s'étant vu octroyer, en 2002, le statut d'observateur permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies, les présidents de parlement ont jugé qu'elle était l'instance la mieux capable de conférer une dimension véritablement démocratique aux Nations Unies elles-mêmes.

L'autre mérite de l'approche préconisée par l'UIP est qu'elle offre un excellent moyen de combiner les deux stratégies propres à combler le déficit de démocratie de la politique internationale : par un meilleur contrôle parlementaire à l'échelon national, d'une part, et, de l'autre, par un engagement dans les organisations et assemblées parlementaires internationales. Des élus investis d'une véritable légitimité démocratique seraient impliqués aux deux niveaux. Les parlementaires retenus seraient ceux qui s'intéressent de près aux questions abordées, ne fût-ce que parce qu'ils en traitent déjà dans les commissions de leur propre parlement.

Cette approche sur deux fronts a été entérinée par la Déclaration de la deuxième Conférence mondiale des Présidents de parlement, tenue à New York en septembre 2005 :

- *Nous réaffirmons la Déclaration de la première Conférence des présidents de parlement (2000) où nous engageons tous les parlements et leur organisation mondiale – l'Union interparlementaire (UIP) – à donner une dimension parlementaire à la coopération internationale. [...] Nous considérons que les parlements doivent être activement engagés sur la scène internationale, non seulement par la coopération interparlementaire et la diplomatie parlementaire, mais aussi en contribuant aux négociations internationales, en en suivant le déroulement, en supervisant la mise en œuvre par les gouvernements des instruments adoptés et en veillant au respect des normes internationales et de l'état de droit. De même, le Parlement doit être plus soucieux de passer au crible les activités des organisations internationales et d'apporter une contribution à leurs débats.*
- *Aussi nous réjouissons-nous du débat actuel sur la meilleure manière d'assurer une interaction plus importante et plus structurée entre l'ONU et les parlements nationaux. Nous réaffirmons les recommandations faites à ce propos dans notre déclaration de l'an 2000 et affirmons que cette interaction doit être, pour l'essentiel, ancrée dans le travail quotidien de nos parlements nationaux. Au niveau international, nous nous proposons de travailler plus étroitement que jamais avec l'UIP que nous considérons comme un homologue parlementaire des Nations Unies sans équivalent.*
- *A cette fin, nous encourageons l'UIP à veiller à ce que les parlements nationaux soient mieux informés des activités des Nations Unies. En outre, nous invitons l'UIP à faire appel plus souvent à l'expertise des membres des commissions permanentes et spécialisées des parlements nationaux pour traiter des enjeux appelant une coopération internationale. Nous encourageons par ailleurs l'UIP à développer encore les auditions parlementaires et les réunions spécialisées aux Nations Unies et à coopérer davantage avec les assemblées et organisations parlementaires régionales officielles pour accroître la cohérence et l'efficacité de la coopération parlementaire mondiale et interrégionale.*

Enfin, comme nous l'avons vu aux chapitres précédents de ce *Guide*, l'efficacité d'un parlement dépend grandement des ressources humaines et matérielles – en particulier des informations – dont il dispose. C'est ce qui fait le plus souvent défaut dans les nouvelles démocraties; il convient donc de remédier à ces manques par le biais d'une coopération internationale aux échelons multilatéral et bilatéral.



8. Affronter l'avenir

En ce début de 21^{ème} siècle, les sociétés et leurs gouvernements doivent faire face à d'immenses défis. Si la nature et l'intensité de ces défis diffèrent selon les pays, les gouvernements n'en sont pas moins contraints de réagir aux nouvelles pressions mondiales qui s'exercent sur l'économie, l'environnement, la santé et la sécurité des populations; ils le font en adoptant des politiques et des programmes de nature à améliorer le bien-être de leurs populations – et non de l'amoinrir ou de le mettre en péril. Cela constitue une véritable gageure qui sollicite la créativité humaine, ainsi que la capacité de la société à coopérer et à s'unir en vue d'une cause commune.

Comme nous l'avons vu aux chapitres précédents, indépendamment de leurs fonctions législatives, de contrôle, etc., les parlements ont des attributs distincts qui leur permettent de jouer un rôle clé dès lors qu'il s'agit de faire face à ces défis:

- Ils représentent le peuple dans toute sa diversité et peuvent s'exprimer en son nom;
- Ils peuvent rendre publics les choix et dilemmes auxquels les décideurs politiques se trouvent confrontés et éduquer le public en ces matières;
- Ils offrent un forum national où faire émerger et débattre des options et des propositions d'action politique alternatives;
- Leur choix du dialogue pour résoudre les divergences de vues leur confère un rôle tout particulier dans la résolution des conflits sociaux et politiques;
- Ils accordent une attention toute particulière à la promotion et à la protection des droits de l'homme, aussi bien dans l'ordre économique et social que sur le plan civil et politique.

Ces attributs propres au Parlement représentent l'essence même de la démocratie: respect de la diversité fondé sur la conviction qu'aucun être humain ne vaut plus qu'un autre; résolution des divergences de vues et des conflits d'intérêts par le dialogue et le débat, de manière que l'action commune nécessaire puisse être entreprise avec l'accord de tous. Dans un monde qui évolue rapidement, l'esprit de dialogue qui imprègne le corps législatif et les milieux politiques est capital: il s'agit de confronter le passé et l'avenir d'une société, de trouver le moyen de façonner l'avenir sans pour autant détruire toutes les traditions qui confèrent à un pays sa singularité, de concevoir le passé comme une source de changement fécond – et non comme un obstacle au pro-

grès. En termes de démocratie, pour reprendre le texte du document adopté à l'issue du Sommet mondial des Nations Unies (2005), il n'y aura pas de « modèle unique », mais une série de variations autour de normes et de pratiques clés, selon la tradition politique particulière à chaque pays. Les nombreux exemples cités tout au long du présent ouvrage attestent cette diversité.

La présente étude montre aussi que les parlements prennent très au sérieux la nécessité de s'engager eux aussi dans un processus de réforme permanent, de mieux expliciter leurs pratiques et de les rendre plus responsables et mieux adaptées. La démocratisation n'est pas une occurrence ponctuelle mais un processus continu, aussi bien dans les jeunes démocraties que dans celles qui sont établies de longue date. Lors de l'enquête lancée par l'UIP aux fins du présent Guide, les parlements ont été invités à donner des exemples de réformes récemment introduites. L'essentiel du présent chapitre se propose de passer leurs réponses en revue, en s'attachant, non point tant à la teneur des réformes apportées, qu'à ce qu'elles nous apprennent sur le processus et la dynamique de la réforme parlementaire, et sur certaines des difficultés que l'on peut rencontrer. En conclusion, nous verrons comment les parlements peuvent contribuer à préparer l'avenir.

Le processus de réforme

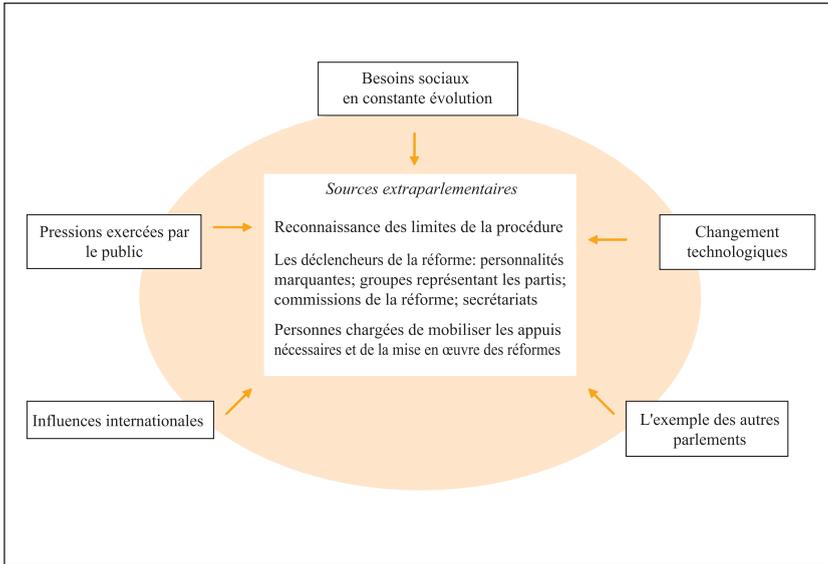
Sources des réformes introduites

À en juger par les communications reçues, la réforme parlementaire puise à plusieurs sources, qui varient sensiblement d'un parlement à l'autre. Il peut toutefois être utile d'établir une cartographie provisoire des sources les plus courantes des changements signalés, afin de mieux interpréter le sens de ces différentes expériences en matière de réforme. Bien évidemment, ces sources doivent être considérées comme fréquemment complémentaires et interactives, ainsi que la figure ci-dessous le suggère, plutôt que comme facteurs de changement isolés.

On peut, par commodité, les classer en sources extraparlimentaires et intraparlimentaires. Parmi les principales raisons extraparlimentaires de réforme, relevons notamment :

- *Les besoins changeants de la société.* Ces besoins sont aussi variés que les différents types de sociétés et sont généralement à l'origine des nouvelles lois ou de la révision des anciennes. Mais ils peuvent également amener des

Figure 8.1: Sources de la réforme parlementaire



Source : Union interparlementaire

changements dans la façon dont le Parlement lui-même travaille. Ainsi, l'évolution du rôle dévolu aux femmes dans la société se traduit par des changements dans la représentation politique nationale et dans le mode de fonctionnement du Parlement.

- *Les pressions exercées par le public.* Celles-ci varient grandement, elles aussi, mais de nombreux parlements ont en commun la perception d'un fossé qui se creuse sans cesse davantage entre le Parlement et l'électorat, en particulier les jeunes générations, ce qui les conduit à expérimenter de nouvelles modalités d'accès du public au Parlement.
- *Le progrès technique.* L'exemple le plus flagrant en est l'évolution rapide des technologies de l'information et leur impact sur la façon dont les parlements communiquent sur le plan interne et avec leurs divers publics. L'évolution des techniques télévisuelles influe, elle aussi, sur la diffusion des séances du parlement.
- *Influences internationales.* Un élément commun, déjà mentionné au chapitre précédent, tient à la façon dont la mondialisation économique révèle les limites du contrôle exercé par le Parlement sur l'Exécutif. Dans les pays candidats à l'accession à l'Union européenne, la nécessité d'harmoniser

leur législation avant que de pouvoir devenir membre de l'Union exerce une énorme pression sur le processus législatif et pousse le Parlement à rationaliser ses procédures. Tous les pays subissent l'influence d'une culture mondiale de la démocratie; nous en parlerons plus loin.

- *L'exemple des autres parlements.* Il s'agit là de l'influence des pratiques usitées par d'autres parlements, que celle-ci s'exerce dans le cadre de relations bilatérales et de visites, au sein de réseaux régionaux ou du fait de l'appartenance à des organisations telles que l'UIP, l'ASGP, la CPA, etc.

Parmi les conditions intraparlimentaires qui favorisent la réforme, citons :

- *La prise de conscience des limites de la procédure,* dans la mesure où celles-ci affectent l'efficacité interne du parlement, et compte tenu de l'évolution de l'environnement extraparlimentaire.
- *Les déclencheurs de la réforme.* Il peut s'agir de personnalités influentes, comme un président de parlement particulièrement actif, d'un groupe parlementaire, d'une commission des règles et pratiques ou d'un secrétariat soucieux de réformes. Selon nombre de parlements, l'institutionnalisation du processus de réforme via une commission permanente est un élément constant de la pratique parlementaire.
- *Les facteurs propres à mobiliser les appuis nécessaires et à mettre en œuvre les réformes qui s'imposent.* La nécessité d'une plus grande mobilisation des parlementaires à l'appui des réformes préconisées peut, en soi, influencer sur la portée et sur la teneur de ces réformes, de même, d'ailleurs, que la procédure qui permet de les mettre en œuvre.

La façon dont ces différentes influences interagissent au sein d'un parlement donné et à un moment particulier varie évidemment beaucoup, mais on retrouve bon nombre d'entre elles dans tous les programmes de réforme couronnés de succès. Ce que l'on pourrait appeler la dynamique de la démocratisation prend une importance toute particulière et mérite que l'on y consacre une section entière.

La dynamique de la démocratisation

Les communications envoyées par les parlements aux fins de la présente étude montrent que tous sont soumis à l'influence d'un fort courant de démocratisation, découlant soit d'une logique interne liée à leur propre évolution vers plus de démocratie, soit de l'environnement mondial, soit encore de la conjugaison de ces deux facteurs. Toutefois, la nature et la portée des réformes dépendent du stade précis où en est le processus de démocratisation et de

leur propre trajectoire. Certains pays en sont encore aux premiers stades du passage à la démocratie; d'autres s'emploient à consolider les acquis de cette transition vers la démocratie, et ce d'une façon qui, à certains égards, reste marquée par la mentalité de l'ancien régime; d'autres encore, où la démocratie a pris racine depuis longtemps, sont animés par la volonté de lui donner un nouveau souffle, ou de résister à une sclérose insidieuse. Si tous les pays ont à faire face à des tâches et à des impératifs différents, un élément commun les rassemble: le rôle décisif du Parlement dans le processus de réforme démocratique, comme l'attestent les exemples ci-après, tirés de communications adressées à l'UIP, notamment la communication du Gabon.

Au *Viet Nam*, l'Assemblée nationale, bien que soumise à l'autorité d'un parti dominant, signale une professionnalisation accrue du Parlement, un plus grand pluralisme et une meilleure représentativité des divers points de vue exprimés, ce qui montre bien l'effet du courant démocratique en action:

L'augmentation du nombre de députés, en général, et celle du nombre de membres à plein temps, en particulier, a clairement établi la position du parti et de l'État: valoriser le rôle de l'Assemblée nationale en tant qu'institution démocratique représentant le peuple. [...] L'origine et la formation des députés sont des plus variées; ils comptent dans leurs rangs des membres de toutes les couches de la société, des divers groupes ethniques, des différentes religions et de toutes les régions du pays. De ce fait, les divers secteurs et les différentes communautés ont à l'Assemblée des députés qui peuvent s'exprimer en leur nom. Lors des sessions récentes, le public a noté l'atmosphère plus ouverte et plus franche qui règne désormais à l'Assemblée, certains députés allant même jusqu'à exprimer des opinions contraires à celles du Bureau de l'Assemblée nationale. [...] Ces signes montrent que les activités de l'Assemblée nationale sont désormais empreintes de bien plus de démocratie que celles des législatures précédentes. Certains se disent toutefois préoccupés du fait que les méthodes de travail de l'Assemblée ne sont pas encore aussi démocratiques qu'ils l'eussent souhaité.

La communication d'*Oman* note que «la Choura et la pratique de la démocratie dans le sultanat se sont développées progressivement, compte tenu des réalités locales et des conditions de vie de la société omanaise. Le pays s'est également montré ouvert aux conseils et à l'expérience d'autres nations». Le rapport signale le renforcement progressif, au cours de la dernière décennie, du Conseil de la Choura au sein du système législatif bicaméral, en 2003, et l'extension du droit de vote aux citoyens des deux sexes âgés de 21 ans au

moins. Cette extension a apporté une bien plus grande diversité dans la composition du Conseil de la Choura, « ce qui enrichit les débats et les discussions du Conseil et lui permet de s'acquitter bien plus efficacement de ses fonctions et de mieux représenter la société omanaise ».

La communication de l'Égypte signale deux innovations importantes dans l'évolution démocratique du pays: d'une part, l'élection présidentielle se fait désormais au scrutin direct; de l'autre, une Commission nationale des droits de l'homme a récemment été créée, qui confère un rôle central au Parlement:

Le Parlement étant le garant des droits et des libertés, et l'Assemblée ayant jugé nécessaire de créer une commission parlementaire compétente chargée des droits de l'homme, en vue de dynamiser le rôle du Parlement dans la protection de ces droits, elle a institué la Commission des droits de l'homme. [...] Ce système est bien connu des parlements des pays avancés, où cette commission examine les plaintes reçues et les transmet aux autorités compétentes, tout en veillant à leur suivi. Elle s'acquitte ainsi de sa fonction de contrôle des actions de l'Exécutif et soumet à l'Assemblée un rapport à ce sujet.

Selon la communication de l'Assemblée nationale *libanaise*, la période de transition que le Parlement a vécue au cours de la dernière décennie a marqué un tournant: « naguère conçu comme traditionnel, son rôle est aujourd'hui ancré dans la réalité contemporaine ». La communication énumère une douzaine de réformes d'envergure découlant de ce courant démocratique, qui portent aussi bien sur le renforcement des capacités institutionnelles et législatives, par un meilleur accès des élus à l'information, que sur la participation des institutions de la société civile aux travaux du Parlement.

Nous avons déjà noté qu'en *Ukraine*, dans l'immédiat post-communisme, la dynamique de la démocratisation s'est traduite par de fortes pressions: 80 % de la population se déclara en faveur d'un changement constitutionnel et du passage d'un régime fondé sur un « pouvoir « super-présidentiel » à un système plus parlementaire. Une même logique a prévalu en *Croatie*, où, en 2000, « le système semi-présidentiel a été modifié [...] et l'essentiel du pouvoir et des responsabilités transféré au Parlement et au Gouvernement croate ».

Au *Chili*, la consolidation de la reconversion opérée au sortir du régime militaire s'est appuyée sur une série de réformes qui ont progressivement modifié les relations entre les différents secteurs de l'État:

La plus importante des réformes parlementaires a consisté en une révision de la Constitution; il s'est agi, pour l'essentiel, d'introduire des modifications dans la composition et les attributions du Congrès national, dans le mode de ratification des traités internationaux, dans la composition et les fonctions du Tribunal constitutionnel, et dans d'autres domaines. L'objectif recherché: s'adapter aux nouvelles exigences de la réalité contemporaine et harmoniser les activités des institutions nationales, naguère sources de divergences entre les différents secteurs politiques, mettant ainsi un terme à la période de transition qui a précédé l'avènement de la démocratie.

En *Zambie*, la consolidation du passage à une démocratie fondée sur le multipartisme s'est appuyée sur un programme de réformes pluridimensionnel, placé sous l'égide de la Commission de la réforme parlementaire et de la modernisation; celle-ci est autorisée à beaucoup voyager pour rendre visite à d'autres parlements, en vue de sa familiariser avec des pratiques présentant un intérêt pour la *Zambie*. Le processus de réforme se poursuit depuis 1991 :

Avec la réintroduction du multipartisme, en 1991, l'Assemblée nationale de la Zambie a jugé prudent d'accorder les fonctions du Parlement aux exigences d'une politique pluraliste, afin de valoriser la bonne gouvernance démocratique. Cela a nécessité l'introduction de réformes parlementaires visant à remédier aux limites de l'institution. Le programme de réformes a donc été conçu en vue d'affermir le contrôle exercé sur l'exécutif par le Parlement et à permettre une plus grande participation des citoyens aux affaires du pays.

En *Afrique du Sud*, en raison d'un passé marqué par l'oppression raciale sous le régime de l'apartheid, une très forte poussée démocratique s'est manifestée en faveur du nouvel ordre politique, qui a fortement influencé le caractère de son parlement. A ce jour, les réformes apportées au Parlement ont « visé à garantir que celui-ci ferait prévaloir une culture de la démocratie et que ses procédures et son mode de fonctionnement seraient l'expression des principes démocratiques auxquels l'Afrique du Sud entend se vouer. » Mais sa communication donne à entendre que l'effort de démocratisation n'est pas encore parvenu à son terme et que le Parlement doit affronter maints défis s'il veut concrétiser la vision qu'il poursuit depuis 1994 :

Cette vision... suppose l'instauration d'un parlement véritablement populaire, à même de satisfaire les besoins du peuple et mû par un idéal: garantir une meilleure qualité de vie à la population tout entière

de l'Afrique du Sud. Si importantes qu'aient été les réalisations du Parlement au cours de cette décennie de démocratie, ses objectifs stratégiques montrent qu'il n'entend pas se reposer sur ses lauriers et qu'il a déjà pris des mesures en vue de faire face aux défis actuels et à ceux qu'il prévoit pour l'avenir.

Les démocraties enracinées

Quant aux démocraties solidement établies depuis longtemps, la plupart d'entre elles considèrent que le principal défi, celui qui inspirera l'élan vers une réforme parlementaire, va consister à faire en sorte que l'institution demeure pertinente, de manière à pouvoir répondre aux préoccupations de l'heure, dans un contexte d'évolution sociale rapide et face à l'apathie potentielle du public. «L'un des principaux enjeux, note la Chambre *australienne* des représentants, est de faire cadrer l'institution parlementaire avec les besoins et les conceptions du public qu'elle représente.» Selon le Parlement *canadien*, «rétablir la confiance du public est l'un des objectifs visés par les réformes envisagées». Selon le Parlement des *Pays-Bas*, c'est la volonté de «travailler dur pour regagner la confiance des citoyens» qui a inspiré nombre de ses initiatives récentes, étant donné que l'une des particularités essentielles de la démocratie «est que les citoyens se reconnaissent dans l'action et les méthodes de travail de leurs parlementaires et se sentent représentés par eux.» Et ainsi de suite.

Pour tous les parlements des démocraties bien établies, la réforme est un processus pérenne, généralement structuré par une commission permanente créée à cet effet. En *Inde*, l'adaptation du système traditionnel de Westminster au contexte national et à la culture indienne s'est poursuivie sans interruption depuis 1947; plus récemment, l'augmentation du nombre de partis dans les deux chambres (où ils sont, respectivement, de 38 et de 30) a eu un impact notable sur la révision des procédures parlementaires. La Knesset *israélienne* «est en permanence engagée dans un processus de réformes et de changement»; elle a tout récemment entrepris de rationaliser ses procédures internes et d'améliorer son image auprès du public. Le Parlement *italien* est actuellement engagé dans une vaste réforme de la Constitution, touchant notamment à l'équilibre entre les deux chambres en matière législative, à la réduction du nombre de membres de chacune des chambres et à l'âge minimum des électeurs et des candidats. Le Parlement *portugais* a récemment lancé un ambitieux programme de réformes conçu pour garantir un meilleur contrôle de l'exécutif, veiller à l'application des lois et rapprocher le Parlement de la

population. Au *Royaume-Uni*, l'effort de démocratisation s'est traduit par de nombreuses réformes depuis 1997, dont l'abolition du droit héréditaire à la Chambre haute, la création d'un parlement en Écosse et d'assemblées au pays de Galles et en Irlande du Nord, l'introduction d'une législation relative aux droits de l'homme, et bien d'autres encore.

Les catalyseurs de la réforme et les obstacles qui la contrarient

De ce qui précède, il devrait apparaître clairement que, quelles que soient les influences subies, tout programme de réforme parlementaire est un processus *autogène*, qu'il s'agisse d'un programme de grande envergure ou d'une accumulation de petits changements. Il peut toutefois se trouver grandement facilité par une assistance extérieure, surtout dans le cas de parlements qui manquent de ressources et d'expertise. Ceux qui ont envoyé des communications dans le cadre de la présente étude ont trouvé auprès du PNUD un appui non négligeable, mais bien d'autres organismes internationaux accordent déjà leur aide, dont, bien évidemment, l'UIP elle-même. On trouvera à l'annexe 1 une liste des principales organisations internationales, régionales ou bilatérales qui fournissent un appui aux parlements, avec une description de leurs préoccupations particulières et de leurs priorités. L'octroi de cette assistance implique généralement la préparation d'un *programme* convenu de réforme parlementaire, assorti de priorités clairement définies et du détail des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Entre autres exemples d'une telle assistance, citons le *Burkina Faso*, qui s'est accordé avec le PNUD sur un programme décennal de développement parlementaire lancé en 2004. L'accent portait principalement sur les moyens propres à remédier au déficit d'information et de communication constaté entre le Parlement et le public. Le programme d'appui à la *Côte d'Ivoire*, émanant de la même source, couvre notamment la création d'un cyberspace dans la bibliothèque et le recrutement d'experts nationaux qui seront mis au service des groupes parlementaires. Aux *Fidji*, l'appui requis vise à étoffer le personnel du secrétariat et des commissions du Parlement et à améliorer les services d'appui proposés aux élus et à leurs circonscriptions. Un accord conclu par le Parlement *libanais*, en 1999, porte sur le renforcement des fonctions législatives et de contrôle et sur le resserrement des liens avec la société civile et avec d'autres parlements. Dans tous ces cas, l'assistance nécessaire a été fournie par le PNUD. Par ailleurs, *Saint-Kitts* a bénéficié d'une assistance du secrétariat du Commonwealth, sous forme de financements et de ressources humaines, et la *Zambie*, de son côté, a obtenu l'assistance d'un consortium de donateurs pour lancer un ambitieux programme de réforme parlementaire.

L'une des nombreuses autres façons de stimuler la réforme consiste à y faire participer le public, de manière qu'il se sente concerné par le processus et ait le sentiment d'avoir tout à y gagner. Le Parlement *turc*, par exemple, a eu des discussions nourries avec nombre d'ONG et d'intellectuels, ainsi qu'avec des membres du gouvernement et de l'opposition, sur le thème: «Quelle sorte de Parlement souhaiteriez-vous avoir?» Des journalistes, des universitaires et des artistes ont également participé à ce débat. Au *Zimbabwe*, quand le Parlement décida en 1996 de lancer un programme de réformes, il entama une série sans précédent de discussions avec le public, le Gouvernement et ses propres membres:

Une commission de la réforme a été constituée, qui est composée à la fois de simples parlementaires et de ministres. Des membres de la commission ont parcouru le pays et tenu des réunions publiques afin de demander aux électeurs la conception qu'ils ont du Parlement et ce qu'ils en attendent. [...] Les réactions recueillies ont montré que le public avait parfois l'impression:

- *a) que le Parlement est une institution inaccessible qui entoure ses activités de mystère,*
- *b) que le Parlement est un dortoir;*
- *c) que le Parlement devrait jouer un grand rôle dans la formulation des politiques et des choix financiers.*

Ces impressions ont eu un impact notable sur les options retenues en matière de réforme. Et si la crise que traverse actuellement le pays a mis en veille les réformes entamées et amorti leur impact, elles n'en seront pas moins importantes pour l'avenir du Parlement, une fois la situation redevenue normale.

L'exemple ci-dessus nous amène à considérer certains des obstacles les plus courants susceptibles d'entraver le processus de réforme. En voici quelques-uns:

- un contexte politique et social si défavorable que la réforme parlementaire s'en trouve compromise;
- l'insuffisance des ressources et le manque d'expertise, même quand le pays peut compter sur une assistance extérieure;
- une culture hostile à la réforme, notamment dans les parlements les plus anciens et les sociétés traditionalistes;
- les conflits d'intérêts qui s'expriment au sein du parlement, et notamment l'influence d'intérêts catégoriels ou particuliers opposés à la réforme;

- les propositions non fondées ou mal formulées, ou celles dont les conséquences imprévues ont pour effet de saper toute confiance en la réforme.

Voici, par exemple, l'analyse très franche des *Pays-Bas* relative aux obstacles identifiés qui entravent le processus de réforme parlementaire :

- *la Chambre néerlandaise des Représentants compte un assez grand nombre de groupes représentant les divers partis politiques (neuf en moyenne), de sorte que le compromis est un élément essentiel de la prise de décision, même si cela nuit parfois à la qualité des propositions;*
- *en ce qui concerne les propositions de réforme, les intérêts des petits groupes politiques ne sont pas les mêmes que ceux des grands;*
- *changer les méthodes de travail du Parlement n'exige pas seulement une modification de structure [...], mais surtout une transformation de la culture parlementaire, tâche qui s'est révélée des plus difficiles.*

Nous trouvons un autre exemple de culture susceptible d'entraver l'efficacité des réformes dans la communication d'*Oman*, où l'introduction du suffrage universel s'est heurtée « à la réticence d'un grand nombre de citoyens peu désireux de participer à des élections générales [...] et au fait qu'une large fraction de la population féminine n'a pas usé de son droit d'être candidates à l'élection au Majlis ». Sur un mode un peu différent, l'amélioration du travail des parlementaires se heurte au *Mali* à l'incompréhension de leurs mandants, encore que l'on note des dissemblances entre régions urbaines et rurales :

Beaucoup de citoyens des grandes villes considèrent l'Assemblée nationale comme une institution budgétivore dont l'utilité n'est pas immédiatement perceptible. Les avantages financiers, matériels et sociaux dont les députés bénéficient en raison de leur statut et dont l'objet est de leur permettre de tenir leur rang et d'assumer dignement leur mission sont jugés extravagants par bon nombre de citoyens.

Dans les zones rurales, près de 80% des électeurs considèrent que le député est investi d'un mandat qui l'oblige, une fois élu, à rester en tout temps et en toutes circonstances (baptêmes, mariages, funérailles, aides sociales diverses) au service de son électorat.

Quant au bien-fondé et à la possibilité d'application des réformes, il suffit de rappeler une fois de plus certaines évidences. En premier lieu, il est fréquent qu'il faille trouver un compromis entre des considérations antagoniques;

ensuite, il est avéré que tout projet de réforme comporte ordinairement des inconvénients, qu'il vaudrait mieux prévoir. À titre d'exemple, tous les parlements savent d'expérience combien il est difficile de rationaliser les procédures de manière à pouvoir faire face à un volume de travail toujours croissant, sans pour autant limiter l'expression de la diversité des points de vue ni porter atteinte aux droits des élus. On ne peut qu'admirer l'ingéniosité dont, en *Inde*, le Lok Sabha doit faire preuve pour répondre aux attentes de 38 partis sans paralyser complètement le travail du Parlement. L'une des stratégies de réforme couramment employée par nombre de parlements consiste à mettre à l'essai les changements proposés pour un laps de temps limité, de manière à pouvoir juger de leurs effets, avant que de les rendre permanents. Dans le cas des problèmes recensés par le *Parlement néerlandais* (voir ci-dessus) cette stratégie s'est révélée utile; une citation extraite de la communication néerlandaise nous permet de conclure ce bref exposé sur une note positive. «Expérimenter les changements proposés avant que de les intégrer définitivement est une solution efficace aux problèmes susmentionnés. Les propositions qui, au départ, se sont heurtées à une forte résistance, ont donné dans la pratique des résultats extrêmement positifs».

Penser l'avenir

Pour les parlements, «Affronter l'avenir» signifie bien des choses. Cela veut dire, entre autres, répondre aux attentes d'une société et d'un système mondial en mutation rapide d'une manière qui préserve ce qui fait l'originalité de la tradition nationale. Cela veut dire aussi être ouvert à la réforme en cours de ses propres méthodes de travail, de manière que celles-ci permettent de faire face aux défis de l'époque et l'exercice par le Parlement du rôle de gardien de la démocratie qui lui est dévolu. Cela peut aussi impliquer l'engagement d'une réflexion volontariste à long terme sur l'avenir du pays pour ne pas se contenter de réagir aux initiatives que lui soumet le gouvernement. On trouvera ci-après trois exemples de cette réflexion prospective. Le premier nous est donné par la Sous-Commission lettonne sur le développement futur de la Lettonie, créée en 2003, qui comprend 13 élus appartenant à tous les groupes politiques de la Seima. La communication du Parlement letton décrit comme suit les tâches dévolues à cette sous-commission :

- *élaborer un document unique sur le développement à venir de la Lettonie, incluant notamment une formulation de la vision qu'on peut se faire de la Lettonie d'ici à 15 ou 20 ans, ce qui facilitera le développement durable du pays et améliorera le bien-être social et la sécurité de tous les membres de la société;*

- *élargir la coopération avec les divers services publics, les milieux scientifiques, la jeunesse et les autres secteurs de la société et, par le dialogue, rechercher les moyens d'accélérer le développement de la Lettonie et d'améliorer sa compétitivité;*
- *organiser (ou assister à) des conférences sur divers sujets importants pour la science et pour l'économie nationale et, ce faisant, être une source fiable d'informations sur la réalisation des objectifs fixés par les membres du parlement.*

En Israël, une commission des générations futures a été mise en place à la Knesset en 2001. Elle a pour vocation d'inclure une dimension prospective dans la législation nationale en rendant des avis et en faisant des recommandations, lors des différentes étapes du processus législatif, sur les textes de loi qui intéressent les générations futures.

Un exemple à la fois plus ancien et plus largement documenté a trait à la Commission finlandaise de l'avenir, créée en 1992, époque où l'Eduskunta adopta une résolution priant le gouvernement de lui fournir un rapport sur l'évolution du pays à long terme et les différentes options qui s'offrent à lui. La Commission de l'avenir avait été créée à titre temporaire pour évaluer ce rapport et y donner suite; elle acquit un statut permanent en 2000. Telle qu'elle la conçoit, sa mission est de remédier à ce qu'elle considère comme une grave lacune: le fait que « dans l'accomplissement des tâches législatives ordinaires, tous les parlements aient laissé de côté le recensement des défis structurels à long terme et de leurs systèmes de valeurs.»

La Commission compte 17 membres représentant tous les partis politiques; elle travaille en étroite liaison avec le cabinet du Premier ministre et joue un rôle analogue dans la formulation des politiques à l'échelon le plus élevé, les discussions privilégiant davantage les «valeurs» que la mise en œuvre des politiques. Parmi les thèmes dont la Commission a traité au cours de la dernière décennie, citons :

1. Les rapports de prospective, c'est-à-dire les réactions aux rapports du gouvernement sur :
 - Les grands problèmes environnementaux et les autres problèmes structurels
 - Les effets sur la Finlande des choix économiques européens
 - Les facteurs propres à améliorer encore la compétitivité et les succès de la Finlande
 - Le développement régional

2. Des questions d'actualité discutées en séance plénière sur l'initiative de la Commission :
- Les techniques phytogénétiques dans la production alimentaire
 - Les dix questions clefs relatives aux travaux à venir de la Commission
 - L'avenir de la société du savoir en Finlande
3. L'évaluation de l'état de la technique. La Commission s'en est grandement préoccupée dès sa création. Trois séries successives de projets ont déjà été passées au crible : la première a, pour l'essentiel, été commandée à des instituts de recherche privés; la seconde et la troisième ont permis une participation plus directe des parlementaires, œuvrant au sein de groupes de travail avec des spécialistes venus de l'extérieur. Parmi les thèmes de réflexion retenus, citons la gestion des savoirs, l'approvisionnement en énergie et les énergies renouvelables, le capital social, les technologies de l'information et les systèmes régionaux d'encouragement à l'innovation. La Commission entretient des relations étroites avec d'autres parlements européens, par le biais du Réseau parlementaire européen d'évaluation de technologies.

Le modus operandi de la Commission est explicité comme suit :

Par son esprit d'ouverture et son caractère novateur, le mode opératoire de la Commission de l'avenir diffère de l'activité menée par les autres commissions. Elle a effectué des tournées dans les provinces et organisé des forums régionaux. Elle s'efforce aussi constamment de perfectionner ses méthodes de travail : elle a adapté à son propre usage la technique Delphi et autres méthodes de recherche prévisionnelle, invité un certain nombre de personnes, jeunes ou plus expérimentées, à participer aux débats publics, adopté de nouvelles techniques de gestion des données et réalisé des études internationales comparatives. [...]

Dans les activités quotidiennes de la Commission, la ligne de démarcation entre les niveaux national et international tend à s'estomper : dans un monde de plus en plus ouvert et de moins en moins national, les défis de l'avenir se posent en termes internationaux. À cet égard, depuis le début de ses activités, il y a plus de dix ans, la Commission n'a cessé de s'intéresser dans ses analyses aux facteurs qui façonnent la société. Dans les années 90, elle a recensé les facteurs omniprésents dans la société finlandaise – la mondialisation, la science et les techniques, l'innovation et le souci d'une bonne gouvernance. Pour célébrer le centième anniversaire du Parlement finlandais en 2006 et 2007, la Commission de l'avenir a choisi pour thème l'avenir de la démocratie.

Le commentaire final de la communication de l'Eduskunta quant à son pouvoir de recensement des questions à traiter mérite également d'être cité :

L'adage veut que, dans toutes les circonstances de la vie politique, pour accéder au pouvoir, il faut commencer par prendre l'initiative et se mettre en position de décider de l'ordre du jour. Depuis sa création au sein de l'Eduskunta, la Commission de l'avenir a toujours pris cet adage au sérieux. Elle ne fonctionne que depuis dix ans à peine, de sorte qu'il est encore trop tôt pour crier au succès. Une chose semble sûre, cependant : la Commission fait figure d'organe politique novateur au sein du Parlement finlandais ; au cours des années, elle a instauré un nouveau forum qui fonctionne au cœur du système parlementaire et – ce qui est plus important encore – elle a prouvé qu'il était toujours possible, au sein d'une démocratie, d'adopter des mesures permettant de prendre l'initiative.

Cette dernière observation permet de conclure le *Guide* sur une note optimiste puisqu'elle rappelle aux parlementaires qu'il leur est effectivement possible de penser l'avenir de leur pays et de le façonner, pour peu qu'ils aient assez de confiance en eux pour exercer les pouvoirs dont ils sont investis.

Annexes

Parlements ayant soumis des contributions au Guide

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

Groupe de travail sur la contribution des parlements à la démocratie

Rapporteur

PROFESSEUR DAVID BEETHAM

Professeur honoraire de l'Université de Leeds, membre du *Human Rights Centre*, de l'Université d'Essex et Directeur associé de *Democratic Audit* (Royaume-Uni).

David Beetham est aujourd'hui l'un des spécialistes les plus éminents et les mieux connus dans le domaine de la théorie et de la pratique démocratiques. Il a publié de nombreux ouvrages et articles sur ce sujet. Outre ses travaux théoriques sur la démocratie et les droits de l'homme, le professeur Beetham a expérimenté de nouvelles méthodes d'évaluation en matière de démocratie et de droits de l'homme et travaillé avec plusieurs organisations internationales pour aider à les appliquer.

Parmi ses travaux les plus récents, citons : *The International Idea Handbook on Democracy Assessment* (Kluwer Law International, 2002), *The State of Democracy* (Kluwer Law International, 2002), *Democracy under Blair* (Politico's, 2003), *Democracy: a Beginner's Guide* (One World Publications, 2005) et *Introducing Democracy: 80 Questions and Answers*, 2^{ème} édition (UNESCO, 2006).

Membres

M. AVRAHAM BURG

Ancien Président de la Knesset (Israël)

Avraham Burg est l'ancien chef du Parti religieux national. Depuis quelques années, M. Burg est une figure éminente du Parti travailliste israélien et l'un des membres les plus charismatiques du Parlement. En 1999, il est devenu le plus jeune Président de l'histoire de la Knesset.

Il a vigoureusement soutenu qu'il ne saurait y avoir de démocratie en Israël tant que tous ceux qui vivent dans ce pays – Arabes aussi bien que Juifs – ne jouiraient pas de droits égaux. Le 1^{er} décembre 2003, Avraham Burg et un groupe de responsables civiques israéliens et palestiniens ont négocié et signé l'Accord de Genève, proposition qui, si elle était retenue, résoudrait certaines des questions les plus épineuses liées au conflit israélo-palestinien et permettrait d'entrevoir la fin des effusions de sang qui durent depuis des décennies.

M. PIERRE CORNILLON

Secrétaire général honoraire de l'Union interparlementaire

Pierre Cornillon a été Secrétaire général de l'Union interparlementaire de 1987 à 1998. Avant d'être élu à ce poste, il avait passé 22 ans au service de cette organisation. Depuis 1998, M. Cornillon a effectué plusieurs missions de promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans divers pays. Il a pris part à de nombreuses réunions internationales et accompli des mandats de consultant auprès de plusieurs organes internationaux s'occupant des parlements et de la démocratie.

M. Cornillon est membre du Panel international sur la démocratie et le développement constitué en 1998 par le Directeur général de l'UNESCO pour orienter les programmes

de cette organisation visant à renforcer la démocratie. Il est également conseiller du Groupe ACP-CEE des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique à Bruxelles, qu'il aide à constituer une assemblée parlementaire. Ayant été membre du Conseil international consultatif de la Fondation Internationale pour les systèmes électoraux (IFES), M. Cornillon est actuellement membre du Conseil d'administration d'IFES Ltd., à Londres.

M. OLIVIER DELAMARE DEBOUTTEVILLE

Directeur-adjoint du Service des relations internationales, Sénat français

Olivier Delamare Deboutteville est administrateur du Sénat français depuis 1978. Parmi les différents postes qu'il a occupés, il a été pendant sept ans à la Commission des finances au sein de laquelle il a dirigé l'équipe d'administrateurs qui assistent le Rapporteur général du budget pour préparer l'examen technique des lois de finances. Il a quitté le Sénat pendant quatre ans dont deux ans passés comme conseiller du ministre de l'Economie et des finances, M. Jean Arthuis, de 1995 à 1997. Après deux ans d'expérience dans le secteur privé il a réintégré le Sénat en janvier 2000, où depuis 2002 il exerce les fonctions de Directeur-adjoint du service des Relations internationales, chargé de la coopération bilatérale et multilatérale, et des relations avec les organisations internationales.

PROFESSEUR PETER RONALD DESOUSA

Co-Directeur de Lokniti – Institute for Comparative Democracy, à New Delhi

Peter Ronald deSouza est maître de recherche invité du *Centre for the Study of Developing Societies*. Il est présentement le coordonnateur du projet *State of Democracy in South Asia* (SDSA).

Le professeur deSouza a enseigné à la faculté de sciences politiques de l'Université de Goa pendant 16 ans. En mars 2000, il a été professeur invité au Birkbeck College de l'Université de Londres, et en mai 2001 il a été invité ès qualité du Taubman Centre, Kennedy School of Government, à l'Université Harvard. Rompu aux arcanes de la théorie politique, le professeur deSouza s'est plongé dans ce que l'on pourrait appeler les mystères de la démocratie indienne. Entre autres sujets d'étude sur lesquels il a publié des articles ou des ouvrages, citons les mesures d'interdiction frappant la publication de livres, la réforme électorale, la gouvernance décentralisée, les violences électorales, les partis politiques, la sécurité des personnes, les droits des minorités en Inde, les citoyens vivant en marge de la société et la réparation des injustices historiques.

Le professeur deSouza a également travaillé comme conseiller ou consultant pour International IDEA, ICNRD-5, la Banque mondiale, la Fondation Ford et le PNUD. Il a par ailleurs publié de nombreux articles sur la démocratie dans des revues nationales et internationales.

PROFESSEUR YAKIN ERTÜRK

Rapporteur spécial des Nations Unies chargé de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences.

Yakin Ertürk est professeur de sociologie; elle a naguère dirigé le Programme d'études sur la problématique hommes-femmes à l'Université technique d'Ankara (Turquie). De 1979 à 1982, elle a enseigné au Centre pour jeunes filles de l'Université roi Saoud,

à Riyad, dont elle a assumé la présidence de 1979 à 1981. Entre 1997 et 2001, elle a travaillé aux Nations Unies, d'abord comme Directrice de l'Institut de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), à Saint-Domingue, puis comme Directrice de la Division pour la promotion de la femme (DAW), au Siège de l'ONU, à New York. En août 2003, elle a été nommée Rapporteur spécial des Nations Unies chargé de la question de la violence contre les femmes, y compris ses causes et ses conséquences.

Parmi les nombreux centres d'intérêt du professeur Ertürk, citons les droits de l'homme, les revendications identitaires et la violence contre les femmes, la mondialisation, les mouvements de population, les modes d'utilisation rationnelle de la main d'œuvre et la participation des femmes au développement. Elle est titulaire d'un doctorat en sociologie du développement de l'Université Cornell, obtenu en 1980.

M. SCOTT HUBLI

Directeur des programmes de gouvernance au National Democratic for International Affairs.

Scott Hubli dirige les programmes de gouvernance du NDI; à ce titre, il apporte un appui technique aux programmes de l'Institut dans divers domaines (renforcement des capacités législatives, intégrité publique, Etat de droit et gouvernance locale), partout dans le monde. Dans l'exercice de ses fonctions, M. Hubli conseille le personnel du NDI sur la stratégie, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation du programme de gouvernance; il a également constitué une équipe d'experts en gouvernance exerçant à titre gracieux. Depuis qu'il a intégré le NDI en 2000, M. Hubli a effectué des missions d'évaluation et de formation dans plus de 20 pays.

M. Hubli a obtenu un doctorat en droit (avec mention) de la Faculté de droit de l'Université du Wisconsin; il est titulaire d'un Master's degree en politique et administration publique de l'Institut des affaires publiques Robert M. La Follette. Avant de rejoindre le NDI, M. Hubli avait travaillé en qualité de conseiller technique principal pour un projet de l'USAID visant à renforcer le Conseil législatif palestinien, puis comme conseiller législatif pour la législature de l'Etat du Wisconsin, enfin comme associé du cabinet juridique Debevoise and Plimpton, de New York.

M. FRANCIS KPATINDÉ

Administrateur régional principal responsable de l'information du public auprès du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

En 1986, Francis Kpatindé est entré à l'hebdomadaire *Jeune Afrique* comme journaliste. En 1993, Il a participé à une mission d'aide des Nations Unies en Haïti; et en 1994 il a fait partie du personnel envoyé en Afrique du Sud à l'occasion des premières élections post-apartheid. De mars 1995 à octobre 1997, M. Kpatindé a été le porte-parole de l'Afrique au cabinet du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), avant que de revenir à *Jeune Afrique* comme rédacteur en chef. Depuis mai 2005, il est Administrateur régional principal du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, responsable de l'information en Afrique de l'Ouest. M. Kpatindé est titulaire d'un DESS en diplomatie et en administration des organisations internationales de l'Université de Paris XI.

MME MARTA LAGOS CRUZ-COKE

Directrice exécutive du LatinoBarometro

Marta Lagos étudie l'opinion publique depuis 1984, époque où elle est entrée au *Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea* (CERC), dont elle a plus tard été la directrice, de 1990 à 1993. Elle a créé *Barómetro CERC*, un baromètre de l'opinion publique qui a suivi de près, depuis 1987, l'évolution de l'opinion publique au Chili pendant la période de transition. En 1994, elle a créé son propre institut d'études de marché et de sondages, en partenariat avec l'Institut MORI du Royaume-Uni. Depuis la création de *LatinoBarometro* en 1995, qui prend chaque année le pouls de l'opinion publique dans 18 pays d'Amérique latine, Marta Lagos en est la directrice exécutive.

Auteur de nombreuses publications sur les études de l'opinion publique, elle est membre de l'équipe de *World Values Survey* et de la commission chargée d'organiser l'Étude comparative des systèmes électoraux (CSES). En outre, Mme Lagos a travaillé dans 23 pays comme consultante ès sondages d'opinion et spécialiste du processus électoral des pays en transition; elle a également exécuté des mandats pour nombre d'organisations internationales, dont la BID, le PNUD, la Banque mondiale et l'Union européenne.

Marta Lagos Cruz Coke est titulaire d'un diplôme de *Master of Arts* en économie décerné par l'Université de Heidelberg (Allemagne).

PROFESSEUR CHRISTINA MURRAY

Doyenne de la faculté de droit et directrice de l'unité de recherche Law, Race & Gender de l'Université du Cap (Afrique du Sud)

Christina Murray est professeur de droit constitutionnel et de droits de l'homme à l'Université du Cap. De 1994 et 1996, elle a fait partie d'un comité de sept experts chargés de conseiller l'Assemblée constituante sud-africaine sur l'élaboration de la nouvelle Constitution de l'Afrique du Sud. Depuis, elle a conseillé un certain nombre de ministères en Afrique du Sud sur la mise en oeuvre du nouveau système de décentralisation des pouvoirs et elle a travaillé avec le Parlement de l'Afrique du Sud et la plupart des neuf assemblées provinciales du pays. Ses plus récents travaux en matière de droit constitutionnel, hors de l'Afrique du Sud, ont porté sur le Sud du Soudan, l'Indonésie et le Kenya. Elle a enseigné et publié sur le droit des contrats, les droits de l'homme (égalité des sexes et droit coutumier africain, en particulier), le droit international et le droit constitutionnel.

M. CYRIL NDEBELE

Ancien Président de l'Assemblée nationale du Zimbabwe

Cyril Ndebele fut membre du mouvement politique qui combattit pour l'indépendance du Zimbabwe; il fit partie de l'équipe de juristes de la Zimbabwe African National Union (ZANU) lors des négociations qui préparèrent l'indépendance. Il a occupé plusieurs postes de responsabilité dans l'équipe dirigeante du ZANU et a notamment été membre de son bureau politique. De 1990 à 2000 il a été membre du Parlement, où il a présidé plusieurs commissions importantes (commission des privilèges, commission juridique, commission du règlement). Il a présidé l'Assemblée nationale du Zimbabwe de 1995 à 2000. En tant que président, Cyril Ndebele a largement contribué à introduire des réformes parlementaires visant à faire du Parlement une institution démocratique plus efficace, plus transparente, davantage fondée sur la concertation.

Cyril Ndebele fut l'un des membres fondateurs du Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC); il a participé en qualité de conseiller à plusieurs réunions internationales sur le fonctionnement de la démocratie parlementaire.

Au sortir de ses études de droit, Cyril Ndebele a exercé au Royaume-Uni et au Zimbabwe. Il a été avocat, puis procureur de la Cour suprême du Zimbabwe.

M. ABDELWAHAD RADI

Président de la Chambre marocaine des représentants

Adbelwahad Radi fut l'un des fondateurs de l'Union nationale des forces populaires et, ultérieurement, de l'Union socialiste des forces populaires. Il a occupé plusieurs postes de responsabilité au sein du parti, dont il est le Premier vice-secrétaire depuis 2003. Il a également participé à la fondation de nombreuses organisations syndicales et sociales. De 1983 à 1984, M. Radi a été Ministre de la coopération internationale.

M. Radi fut élu pour la première fois au Parlement en 1963. Il a été régulièrement réélu depuis 1977. Il préside la Chambre des représentants depuis 1997. Fervent partisan de la diplomatie parlementaire, il a exercé diverses fonctions dans plusieurs organisations parlementaires régionales. M. Radi est membre du Comité exécutif de l'UIP.

MME LORETTA ANN ROSALES

Membre de la Chambre philippine des représentants

Militante reconnue des droits de l'homme, Loretta Rosales représente les secteurs marginalisés et sous-représentés de la société philippine. Sous le régime répressif de l'ancien président Ferdinand Marcos, ses activités clandestines lui ont valu d'être plusieurs fois arrêtée.

Directrice exécutive de l'Institut pour la réforme politique et électorale, Loretta Rosales a activement milité en 1995 pour la promulgation de la loi sur le scrutin de liste, prévue dans la Constitution philippine de 1987. Membre de la Chambre des représentants depuis 1998, elle a présidé la Commission des droits de l'homme et coprésidé la Commission des suffrages et de la réforme électorale.

MME OYUN SANJAASUREN

Membre du Parlement de Mongolie

Sanjaasuren Oyun est membre de l'opposition au Parlement depuis 1998; elle préside actuellement la Commission des objectifs du Millénaire pour le développement et des politiques de lutte contre la pauvreté. Elle est entrée en politique après l'assassinat de son frère, Zorig, Ministre du développement des infrastructures et l'un des grands dirigeants pro-démocratie de la Mongolie.

Comme dirigeante du Parti républicain « Volonté des citoyens », son programme de réformes est principalement axé sur l'assainissement de la vie politique, la transparence, la responsabilisation des élus et la lutte anti-corruption. Sanjaasuren Oyun a également créé la Fondation Zorig, une ONG qui s'est donné pour mission de faire progresser la démocratie et l'état de droit en Mongolie.

S. Oyun est titulaire d'un doctorat en géochimie des isotopes de l'Université de Cambridge.

M^{ME} DULCE MARIA SAURI RIANCHO

Sénatrice mexicaine

Législatrice et administratrice chevronnée, Dulce Maria Sauri a été Gouverneur de l'État de Yucatan de 1991 à 1994; depuis 1982, elle a été maintes fois élue à l'une ou l'autre des chambres du Congrès mexicain. Elle a également été Présidente du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) de décembre 1999 à mars 2002.

Depuis le 1^{er} décembre 2000, M^{me} Sauri préside la Commission sénatoriale des relations avec l'Asie et le Pacifique. Elle est également membre de la Commission des Affaires étrangères, de la Commission des relations avec l'Amérique du Nord et de la Commission des finances et des crédits publics.

Organisations vouées au renforcement des institutions parlementaires

On trouvera ci-dessous une liste non exhaustive d'organisations vouées au renforcement des institutions parlementaires.

Associations parlementaires

Union interparlementaire

L'Union interparlementaire (UIP) est l'organisation internationale qui rassemble les parlements des Etats souverains. Elle a été créée en 1889. L'UIP est le lieu privilégié du dialogue parlementaire dans le monde; elle œuvre en faveur de la paix et de la coopération entre les peuples et pour l'instauration pérenne de la démocratie représentative.

L'UIP administre un programme de coopération technique qui lui permet d'aider les parlements nationaux, en particulier ceux des pays en développement, à rationaliser leurs méthodes de travail et à renforcer leur infrastructure. Au titre de ce programme, lancé au début des années 70, l'UIP: i) offre des services consultatifs, et ii) propose des projets d'assistance.

Le programme s'attache tout particulièrement au renforcement de l'institution parlementaire elle-même, ainsi qu'à l'octroi d'une assistance aux parlementaires élus et au personnel parlementaire. Elle intègre systématiquement à ce travail les dimensions parité entre les sexes et droits de l'homme. En fait, certains projets sont expressément conçus pour favoriser une participation accrue des femmes au processus parlementaire.

Site web: <http://www.ipu.org>

Assemblée parlementaire de la francophonie

L'Assemblée parlementaire de la francophonie regroupe des parlementaires de 73 parlements ou organisations interparlementaires répartis sur les cinq continents. Son action vise principalement à promouvoir et défendre la démocratie, l'état de droit, le respect des droits de l'homme, le rayonnement international de la langue française et la diversité culturelle.

En étroite collaboration avec l'Agence de la francophonie, elle engage et met en œuvre des actions dans les domaines de la coopération interparlementaire et du développement de la démocratie. Ses actions visent à renforcer la solidarité entre institutions parlementaires et à promouvoir la démocratie et l'état de droit, plus particulièrement au sein de la communauté francophone. Le programme Noria a été lancé en 2002 pour répondre à un besoin en renforcement des capacités de parlements francophones du Sud en matière de production, de gestion et de diffusion de l'information législative interne grâce aux technologies de l'information et de la communication. Ce programme fait suite au programme PARDOC au bénéfice des services documentaires des parlements francophones.

Site web: <http://apf.francophonie.org>

Association parlementaire du Commonwealth

La *Commonwealth Parliamentary Association* (CPA) se compose de différentes entités constituées en parlements et en législatures, qui, dans les pays du Commonwealth, souscrivent aux principes de la démocratie parlementaire.

La CPA s'est donné pour mission de faire progresser la démocratie parlementaire en faisant mieux connaître et comprendre les principes de la bonne gouvernance démocratique, et en favorisant l'avènement d'une communauté parlementaire éclairée, capable de consolider l'engagement démocratique du Commonwealth et d'intensifier la coopération entre ses parlements et législatures.

Site web : <http://www.cpahq.org>

Conférence nationale des législatures d'Etat

La Conférence nationale des législatures d'Etat (NCSL) offre, partout dans le monde, une assistance technique aux démocraties établies ou naissantes aux fins de renforcer les institutions parlementaires. Puisant à l'expérience acquise dans les différents Etats américains, la NCSL offre une assistance dans divers domaines institutionnels, tels que le processus législatif, la procédure parlementaire, les structures et fonctions des différentes commissions, l'organisation du personnel, la sensibilisation aux principes déontologiques, la formation des dirigeants et les relations avec leurs mandants.

La NCSL a lancé un grand nombre de projets dans des domaines variés : responsabilisation des élus, éducation civique, éthique, fédéralisme, encadrement, formation des nouveaux membres et transparence au sein du gouvernement. La NCSL a également organisé un certain nombre d'ateliers – auxquels participe souvent l'ensemble de la législature –, conduits par des législateurs d'Etat américains, ainsi que leur personnel ou celui de la NCSL.

Site web: <http://www.ncsl.org/public/internet/Technical.htm>

AWEPA – Parlementaires européens pour l'Afrique

L'AWEPA est une association de parlementaires qui s'efforcent d'aider au bon fonctionnement des parlements africains et veillent à ce que l'Afrique demeure au premier rang des préoccupations politiques de l'Europe. Elle mène des actions en faveur du développement des ressources humaines avec des parlementaires et autres représentants élus; au sein des parlements et des gouvernements locaux, elle s'attache au renforcement des capacités institutionnelles.

L'AWEPA s'intéresse tout particulièrement :

- au rôle capital que jouent les parlements qui s'acquittent bien de leurs fonctions en matière de démocratie, de droits de l'homme et de gestion pacifique des conflits;
- à l'obtention d'une réelle parité entre les sexes à tous les échelons des instances politiques de décision;
- au partage d'expériences parlementaires entre l'Afrique et l'Europe;
- à la constitution, aux niveaux national, régional et interrégional, de réseaux parlementaires qui deviendront le lieu d'une interaction politique non gouvernementale.

Site web: <http://www.awepa.org>

Organisations internationales

Institut de la Banque mondiale

Le Programme d'appui parlementaire de l'institut de la Banque mondiale vise à renforcer la capacité du parlement de s'acquitter efficacement de ses responsabilités, notamment en matière d'application de la politique arrêtée par le gouvernement et de contrôle budgétaire.

Le Programme a notamment pour objectifs :

- de renforcer la capacité des parlements de contrôler l'affectation et l'utilisation des fonds publics;
- d'aider les parlements à mieux représenter les intérêts des citoyens auprès des instances décisionnaires, en particulier dans le contexte des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP);
- d'appuyer les réseaux d'apprentissage parlementaires dans les domaines clés liés au développement;
- d'encourager et de promouvoir la recherche de pointe sur le rôle des parlements, dans la mesure où cette recherche peut contribuer à une meilleure formulation des programmes d'appui parlementaires de la Banque mondiale.

Site web: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

Organisation des Etats américains

Le programme d'appui au renforcement des institutions législatives (PAFIL) de l'Organisation des Etats américains (OEA) travaille depuis de longues années avec les parlements en vue de renforcer leur rôle dans la démocratie représentative et de favoriser le processus d'intégration.

Ce programme appuie l'action des parlements nationaux et régionaux par des initiatives favorisant la coopération, l'harmonisation et les réajustements de la législation, celles, en particulier, qui concernent l'agenda politique interaméricain : trafic de drogues, corruption, terrorisme et catastrophes naturelles; ce sont là des défis qui requièrent des réactions raisonnablement compatibles et un tant soit peu coordonnées.

Site web: <http://www.ddpa.oas.org/opd/pafil/default.htm>

Programme des Nations Unies pour le développement

Dans l'optique d'une bonne gouvernance démocratique, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) assiste les gouvernements pour s'assurer qu'ils disposent bien de la capacité, des ressources et de l'indépendance qui leur permettront de s'acquitter efficacement de leurs principales fonctions.

Le développement parlementaire est un point d'entrée stratégique de la programmation et des services consultatifs du PNUD, qui souhaite mobiliser les capacités du parlement, vecteur du changement et promoteur potentiel des Objectifs du Millénaire pour le développement. L'Organisation appuie aujourd'hui plus de 50 parlements à travers le monde. Le développement parlementaire est l'un des domaines où l'action du PNUD

croît le plus rapidement, le nombre de projets en cours ayant décuplé par rapport à la décennie précédente.

Le PNUD propose un ensemble de mesures d'assistance technique intégrée visant à renforcer les trois fonctions principales des parlements — légiférer, contrôler et représenter. L'organisation s'attache à développer les capacités du législateur et de son personnel technique, à promouvoir la réforme institutionnelle et à renforcer les relations entre le Parlement et les secteurs exécutif et judiciaire et la société civile.

Site web: <http://www.undp.org/governance/sl-parliaments.htm>

Organisations non gouvernementales

Centre de développement parlementaire des Philippines

Le Centre de développement parlementaire des Philippines est une organisation non gouvernementale qui se propose d'aider au développement des capacités des législatures locales et nationales et à la participation accrue des citoyens au processus législatif. Il propose divers services: formation, recherches de nature politique et informations sur le développement dans l'optique d'un renforcement des institutions parlementaires, activités de plaidoyer, politique de parité entre les sexes et action gouvernementale, et gouvernance locale dans la région Asie-Pacifique.

Site web: <http://www.cld.org>

Centre parlementaire du Canada

Le Centre parlementaire est un organisme canadien à but non lucratif qui s'est donné pour mission d'améliorer l'efficacité des assemblées représentatives et des mécanismes de gouvernance au Canada et dans le monde entier.

Fondé en 1968 pour renforcer les capacités du Parlement canadien, le Centre est aujourd'hui une agence à vocation planétaire qui épaula les institutions démocratiques en Asie, en Afrique, en Amérique latine, en Europe de l'Est et au Moyen-Orient. Le Centre conçoit, exécute et administre des programmes, il effectue des travaux de recherche et en publie les résultats, et il crée et développe des réseaux interparlementaires. Il fait office d'intermédiaire et de facilitateur en favorisant la création de partenariats et en donnant accès à une large palette de compétences.

Site web: <http://www.parlcent.ca>

Institut King Prajadhipok - Thaïlande

L'Institut King Prajadhipok (KPI) est un organisme public indépendant placé sous le contrôle du Parlement thaïlandais. L'institut entreprend des recherches théoriques dans divers domaines : recherche, formation et diffusion d'informations sur la démocratie et la gouvernance. Le KPI offre également des avis consultatifs sur des sujets liés à la politique et à la gouvernance, aux échelons national et local. Le KPI organise des conférences afin d'encourager la diffusion d'informations de caractère politique, tant dans le public que parmi les décideurs et les membres du gouvernement. Les parlementaires sont un groupe cible privilégié du KPI.

Site web: <http://www.kpi.ac.th>

International Republican Institute (Washington)

Créé en avril 1983, l'*International Republican Institute* (IRI) est une organisation privée, impartiale, à but non lucratif, vouée au progrès de la démocratie partout dans le monde.

L'IRI administre un large éventail de programmes internationaux visant à promouvoir et à renforcer les idéaux et les institutions démocratiques. Les programmes de l'IRI sont établis «sur mesure» pour répondre aux besoins des participants du pays hôte. Ces programmes incluent une formation dans des domaines tels que la responsabilité civique, le processus législatif à l'usage des membres du gouvernement nouvellement élus et les mécanismes permettant d'organiser les partis politiques et les campagnes électorales.

Site web: <http://www.iri.org>

National Democratic Institute for International Affairs (Washington)

Le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) est un organisme à but non lucratif voué au renforcement et à la progression de la démocratie, partout dans le monde.

Les programmes du NDI appuient le développement professionnel des législatures, encourage la participation accrue du public au processus législatif, traite du problème de la corruption et défend les principes de transparence et de responsabilité dans l'élaboration des politiques. Les programmes du NDI couvrent notamment l'organisation des parlements et le contrôle parlementaire, les règles de procédure interne, l'accès du public à l'information, l'utilisation rationnelle du personnel parlementaire et le rôle des congrès ou *caucus* organisés par les partis politiques. Les programmes du NDI stimulent la participation des citoyens à la prise de décisions d'ordre législatif en encourageant la tenue d'auditions publiques et de réunions à l'échelon municipal, ainsi que le développement de la communication entre les élus et leurs mandants.

Site web: <http://www.ndi.org/globalp/gov/governance.asp>

State University of New York

Le Centre pour le développement international de l'Université d'Etat de New York (SUNY/CID) aide le corps législatif, les gouvernements locaux et l'appareil judiciaire à fonctionner plus efficacement; il aide également les groupes de citoyens et les organisations non gouvernementales à mieux dialoguer avec les gouvernements. Le SUNY/CID a également parrainé plusieurs conférences sur le renforcement des institutions parlementaires qui ont permis des échanges entre praticiens, législateurs et universitaires, en vue de faire progresser les appareils judiciaires, tant dans la pratique que sur le plan théorique.

Site web: <http://www.cid.suny.edu>

Le Centre pour le développement législatif (CLD), également installé à l'Université d'Etat de New York, s'emploie, lui aussi, au développement des capacités démocratiques. Depuis 1970, le CLD a œuvré dans plus d'une vingtaine de parlements en Afrique, en Amérique latine, en Europe orientale, au Moyen-Orient et dans d'autres pays islamiques. Pour s'acquitter de sa mission, le CLD a conçu un programme qui comprend des travaux de recherche et des articles sur des thèmes tels que la démocratisation, l'évaluation des besoins législatifs, la conception de programmes de développement des capacités parlementaires et l'évaluation de leur efficacité.

Index

Site web: <http://www.albany.edu/cld/>

Note : les numéros de page en caractère **gras** indiquent une figure.

- accessibilité des parlements, 7, **10**, 73-101
 contact entre citoyens et parlementaires, 73-78
 coopération entre parlements et ONG, 93-95
 les citoyens et le processus législatif, 84-92
 par le truchement des partis politiques, 95-96
 présentation des doléances, 78-84
- affaires étrangères, 163-192
 commerce, 174-176
 développement, 170-174
 droits de l'homme, 167-168
 égalité entre les sexes, 168-170
- Afghanistan, 183
- Afrique du Sud, 60, **118**, 125
 accessibilité du Parlement, 89, 91, 93
 affaires étrangères, 169, 180-181, 184
 efficacité parlementaire à l'échelon national, 128-129, 135, 136-138, 155, 156
 femmes, 33, 94, 169
 réformes parlementaires, 199-200
 registre des biens et avoirs financiers, 108-109
 transparence parlementaire, 47, 54, 66, 67
- Allemagne, 40-41, 87, **118**, 146-147, 178, 189
- antiterroristes, lois, 148-149
- Arabie saoudite, 30
- Argentine, 80, **118**
- Arménie, 183
- Article 19, 50, 52
- Assemblée parlementaire de la Francophonie, 185, 187
- assemblées du peuple. *Voir* forums publics
- assiduité aux séances parlementaires, 110-111
- assistance technique, 186-189
- associations
 Association des Nations du Sud-Est
 asiatique (ASEAN), 186
 Association des parlementaires européens pour l'Afrique (AWEPA), 187
 Association des Secrétaires Généraux des Parlements (ASGP), 126, 128, 196
 Association parlementaire du Commonwealth (CPA), 42-43, 52, 54, 185, 187
- auditeurs généraux, 140, 154, 155
- Australie, 30, 32, 47, 64, **65**, 105, 200
- autonomie des parlements, 126-130
 contrôle budgétaire, 127-128
 contrôle de l'ordre du jour, 128-129
- Autriche, **118**, 133
- avenir, affronter, 204-207
- Azerbaïdjan, 183, 184
- Bangladesh, 24
- banques, 141, 150, 171, 174
- Bélarus, 85-86
- Belgique, 36, **118**, 174, 179
- Bénin, 183
- Bobbio, Norberto, 1
- Bolivie, **118**
- Botswana, 60, 66, **118**
- Brésil, 82-83, **118**, 174
- budgets
 contrôle de l'action de l'exécutif, 149-155
 parlementaire, 127-128
 soucieux de l'égalité entre hommes et femmes, 94-95, 152
- Bulgarie, **118**
- Burkina Faso, 183, 201
- Cambodge, 186, 188
- Cameroun, 34, 183
- campagnes électorales, 111-117.
Voir aussi élections parlementaires
- Canada, 18-19, 104, 105-106, 116-117, 126-127, 200
- Cap-Vert, **118**, 183
- Center for International Environmental Law*, 175
- Chambre des communes.
Voir Canada; Royaume-Uni
- Chambre des représentants.

Voir les pays spécifiques

- chambres parlementaires, 7, 19
 - droit d'initiative, 98
 - forums publics, 90–91
 - hautes, 26–27, 36, 134, 156
 - parallèles, 32
 - parlements bicaméraux, 48, 58, 94, 177, 200
 - révolution numérique, 133–134
- Chili, 61, 74, **118**, 144, 198–199
- Chine, 74, **118**, 174
- Chypre, 29, 47, 184
- circonscriptions, 15, 62
 - et la représentation des communautés minoritaires et marginales, 25–26
 - permanences locales, 74–76
- citoyens, 4, 5–6
 - contact avec les parlementaires, 73–78
 - coopération entre parlements et ONG, 93–95
 - droit d'initiative, **10**, 96–98
 - et le processus législatif, 84–92
 - opinions sur les institutions nationales, 117–121
 - participation aux partis politiques, 95–96
 - présentation des doléances, 78–84
 - subventions publiques, 18, 114–115
- clauses d'extinction automatique, 134
- codes de déontologie, 104–117
 - assiduité aux séances parlementaires, 110–111
 - financement des partis et des campagnes électorales, 111–117
 - intérêts publics et privés, 106–108
 - registre des biens et avoirs financiers, 108–109
- Colombie, **118**
- comités, commissions
 - affaires étrangères, 174, 178, 180, 183
 - anti-corruption, 155
 - comptes publics, 29, 153–154, 155
 - d'enquête, 29, 144–145
 - des affaires / l'ordre du jour, **11**, 30, 128
 - droits de l'homme, 38, 42, 168, 169, 198
 - lutte contre la pauvreté, 171–172
 - réformes parlementaires, 199, 200
 - sur l'avenir, 204–207
- commerce, 174–176
- communautés minoritaires ou marginales, 19–23, 92
 - égalité des droits, 35–36
 - représentation au parlement, 25–26
- conflits
 - d'intérêts, 106–108
 - résolution des, 157–161
- Congo, République démocratique de, 184
- Constitutions, révisions des, 115–116, 188.
- Voir aussi* réformes parlementaires
- contrôle de l'action de l'exécutif, 136–155, 189
 - budgets et finances, 149–155
 - développement international, 173–174
 - nominations aux postes de l'exécutif, 144
 - organismes publics indépendants, 140–141
 - par le système des commissions, 137–140, 144–145, 155
 - par les questions et interpellations au Parlement, 142–144
 - politiques de sécurité, 146–149
- coopération internationale, 163, 182–189
 - assistance technique, 186–189
 - diplomatie, 182–184
 - interparlementaire, 184–186
- coopération ONG-parlements, 93–95
- corruption, 102, 106–107, 140, 155
- Costa Rica, 97, **118**
- Côte d'Ivoire, 47, 183, 201
- courriels, 73, 77–78
- Croatie, 198
- Danemark, 69–70, 80, **118**, 126, 132, 178–179
- démocraties
 - enracinées, 200–201
 - institutions du gouvernement, 4–5
 - paradoxe du 21^{ème} siècle, 1–2
 - principes, 3–6, 193
- députés. *Voir* parlementaires
- dettes nationales, 170, 171, 173
- développement international, 125, 170–174, 173–174
- diplomatie, 182–184
- discriminations. *Voir* droits
- discussions publiques, 61, 90, 96, 98, 206–207. *Voir aussi* forums publics
- doléances, présentation des, 78–84
- droits, 4, **10**, 47. *Voir aussi* droits de l'homme
 - à la libre expression, 42, 51–53, 59

- communautés minoritaires ou marginales, 35–36
- de présenter des doléances, 78–84
- de prise d’initiative, 96–98
- de veto, 36, 97
- des femmes. *Voir* égalité entre les sexes
- des parlementaires, 29–41, 42
- liberté de l’information, 48–51, 139
- suffrage, 14, 18, 19, 203
- droits de l’homme, 51, 167–168, 182, 187, 193, 201. *Voir aussi* droits; égalité entre les sexes; médiateurs
 - affaires étrangères, 167–168
 - comités, commissions, 55–56, 79, 82–84, 140, 198
 - Convention internationale sur les droits civiques et politiques, 14, 48
- éducation, 64, 65–70, 170, 175
- efficacité des parlements, 7, **11**, 128–192
 - à l’échelon national, 123–162
 - à l’échelon international, 163–191
 - affaires étrangères, 163–176
 - contrôle de l’action de l’exécutif, 136–155
 - coopération parlementaire, 182–189
 - équipement et organisation, 124–130
 - intégration nationale, 155–157
 - intégration régionale, 176–181
 - pouvoir politique, 123, 163
 - processus législatif, 130–131
- égalité entre les sexes. *Voir aussi* droits; droits de l’homme
 - affaires étrangères, 168–170, 187
 - mesures volontaristes, 23–24
 - ONG féminines, 93–95
 - procédures facilitant, 32–35
 - représentation des femmes au Parlement, 19–24
- Egypte, 198
- élections parlementaires, 62
 - financement des partis et des campagnes électorales, 111–111
 - « libres et régulières », 14
 - participation du public, 18, 67
 - quotas des candidats, 23, 25
 - règles et procédures, 13–19
 - subventions publiques, 18, 114–115
 - suffrage, 14, 18, 19, 197, 200, 203
 - systèmes, 8, 15–18, 73
 - votes des parlementaires, 102
- El Salvador, **118**
- enfants, 20, 33, 55, 67–70, 109, 170
- enquêtes - « baromètre », 117–121
- environnement, l’, 170, 175
- Equateur, 49, 61, 97, **118**
- Espagne, **118**
- Estonie, 66, **118**
- Etats ex-communistes, 124
- Etats fédéraux, 7, 27, 82, 134, 156, 177. *Voir aussi les pays en question*
- Etats-Unis, 59, 77–78, 111, 145, 163, 188–189
- Ex-République yougoslave de Macédoine, 85, 97
- Fédération de Russie, 90–91, **118**
- femmes
 - budgets soucieux de l’égalité entre hommes et femmes, 94–95, 152
 - contribution au processus législatif, 20, 93–95
 - égalité des droits, 23–24, 32–35, 168–170, 197–198
 - groupes parlementaires, 35
 - organisations féminines, 93–95
 - parlement des femmes, 93–94
 - participation au fonctionnement parlementaire, 23–24, 32–35
 - représentation au parlement, 19–24, 195
- Fidji, 26, 201
- financement des partis et des campagnes électorales, 111–117
- Finlande, 67, 80, 103, **118**, 132, 179–180, 205–207
- fonctions
 - des parlements, 5
 - judiciaires, **118**
- Fonds monétaire international (FMI), 152, 171, 174
- forces armées, **118**, 140, 146–148, 160
- forums publics, 82–85, 89, 90–91
- France, 29, 34, 57–58, 103, **118**, 183
 - affaires étrangères, 170, 179, 180, 188
 - efficacité parlementaire à l’échelon national, 128, 151–152, 154, 156
- Gabon, 197
- Géorgie, 183, 188
- Ghana, **118**
- Grèce, 115–116, **118**, 126, 132, 134
- Groenland, 69–70
- Guatemala, **118**

- Guinée, 183
 Guinée-Bissau, 183
 Honduras, **118**, 172
 Hong Kong, **118**
 Hongrie, 26, 56–57, 70, 86, **118**, 134, 180
 Île de Man, 184
 Île Maurice, 25–26
 Îles Féroé, 69–70
 immunités des parlementaires, 38–43
 Inde, 32, 59, 77, 188
 efficacité parlementaire à l'échelon national, 126–127, 128, 139, 156
 réformes parlementaires, 200, 204
 représentation sociale et politique au Parlement, 16, 25, 28, 36, 42
 Indonésie, 60, 174, 186
 intégration nationale, 155–157
 intégration régionale, 164, 176–181
 intérêts publics et privés, 106–108
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 112–115
 Internet, 53, 56
 bibliothèques parlementaires, 124, 125
 sites web des parlements, 60–65
 utilisation du courriel, 73, 77–78
 votes des parlementaires, 102
 Iran, 183
 Iraq, 9, 21, 147–148, 183
 Irlande, 80, 101, 106–107, **118**, 142–143, 184
 Islande, 67, 86
 Israël, 31, 127, 200, 205
 Italie, 1, 30, 31–32, 64, 97, **118**
 affaires étrangères, 184, 185, 188
 efficacité parlementaire à l'échelon national, 130–131
 réformes parlementaires, 200
 transparence parlementaire, 65–66
 Jamaïque, 50
 Japon, **118**, 173–174
 jeunes, 53, 67–70, 91, 96
 journalistes. *Voir* médias, les
 Kenya, **118**
 Kiribati, 28, 66
 langages, **10**
 égalité des droits pour les minorités, 36
 participation des citoyens au processus législatif, 89
 services au Parlement, 36
 législation, 62
 améliorer le processus législatif, 130–131
 chambres hautes, 134
 commissions/auditions publiques, 84–90
 droit d'initiative, 96–98
 droits de l'homme, 82–83, 201
 femmes, 93–95
 liberté de l'information, 48–51
 liberté d'expression, 51–53
 lois antiterroristes, 148–149
 moyens électroniques en ligne, 133–134
 protection des informateurs et témoins, 145
 qualité des lois, 132
 réglementation en matière des médias, 53–56
 suivre l'avancement des lois, 134–135
 Lesotho, **118**
 Lettonie, 64, 86, **118**, 180, 204–205
 Liban, 90–91, 198, 201
 Liberia, 183
 libertés. *Voir* droits
 Lituanie, 29, 30, **118**
 lobbying, **10**, 77, 87
 lois. *Voir* législation
 Luxembourg, 103, **118**
 Malaisie, 186
 Malawi, **118**
 Mali, 73, 86, **118**, 159–160, 183, 203
 Malte, 74, 81, 154
 Maroc, 21, 183
 Mauritanie, 171–172
 médias, les, 6–7, 46–56, 82, 92, 141. *Voir aussi* Internet
 liberté de l'information, 48–51
 liberté d'expression, 51–53
 réglementation en matière, 53–56
 télévision, 53, 55–56, 56–60
 médiateurs, 79–82, 140, 167
 membres du Parlement. *Voir* parlementaires
 mesures volontaristes, 23–24
 Mexique, 14, 58–59, 93–94, **118**, 163, 174
 Monaco, 17
 mondialisation, 164
 Mongolie, 66, **118**
 Mozambique, **118**, 183
 Myanmar, 186
 Namibie, 81, **118**
National Democratic Institute for

- International Affairs (NDI)*, 79, 110, 112–115, 145, 171, 172
- Nations Unies. *Voir aussi* Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
- auditions parlementaires, 191
 - dimension parlementaire, 166–176, 189–191
 - égalité entre les sexes, 24, 170
 - Groupe Cardoso, 165
 - Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 168, 170
 - Sommet mondial (2005), 1, 7, 194
- Nicaragua, **118**, 172
- Niger, 172
- Nigéria, **118**
- nominations aux postes de l'exécutif, 144
- Norvège, 29, 69, 138, 140, 150–151
- Nouvelle-Zélande, 26, 37–38, 80, 85, 87–88
- Objectifs du Millénaire, 170, 171, 172, 174
- Oman, 14, 197–198, 203
- opinions publiques, 13, 16–17, 61, 117–121
 - organes parlementaires non pléniers, 63
- Organisation mondiale du commerce, 174–176
- organisations non gouvernementales (ONG), 5, 77, 90, 92, 172
- affaires étrangères, 167, 169
 - budgets soucieux de l'égalité entre hommes et femmes, 94–95
 - contrôle de l'action de l'exécutif, 140–141
 - coopération avec les parlements, 93–95
 - processus législatif, 86, 87
- Ouganda, 60, 94, 104, **118**, 152
- Pakistan, 183
- Panama, **118**
- Paraguay, **118**
- Parlement du Pacte andin, 185.
Voir aussi les pays membres
- Parlement européen, 177, 180
- parlementaires, 62, 185.
Voir aussi parlements
- assiduité aux séances parlementaires, 110–111
 - contact avec le peuple, 73–78
 - de base / non-inscrits, 31–32, 143
 - droits, 30–31, 38–41
 - et le développement local, 76–77
 - versus les diplomates, 182
 - reddition des comptes, 30, 102–103
 - registre des biens et avoirs financiers, 108–109
 - relation avec les médias, 46, 108
 - rémunération, 90, 108
 - révocation du mandat parlementaire, 103–104
 - utilisation du courriel, 69, 77–78
- parlements, 1–2. *Voir aussi* accessibilité des parlements; efficacité des parlements; parlementaires; représentatifs, parlements; responsables, parlements; systèmes présidentiels; transparents, parlements; Westminster, parlements de type
- autonomie, 126–130
 - bicaméraux, 48, 58, 94, 177, 200
 - contrôle de l'action de l'exécutif, 136–155
 - coopération interparlementaire, 184–186
 - critères, 7–8, **10–11**, 193
 - fonctions, 5
 - nationaux par opposition à régionaux, 177
 - opinions publiques, 117–121
 - personnel, 124, 127, 186, 188
 - recommandations concernant la participation des citoyens, 92
 - réformes, 194–204
 - régionaux, 177
 - règles et procédures électorales, 13–19
 - ressources et capacités, 36–38
 - révolution numérique, 133–134
 - sécurité, 45, 47
- partis politiques, **118**
- contribution démocratique, 6
 - de la minorité, 30–31, 137
 - de l'opposition, 30–31, 124, 137
 - discipline, 41–43, 136–137
 - financement, 111–117
 - nomadisme, 42–43
 - participation des citoyens, 95–96
- pauvreté, 170–174
- Pays-Bas, 47, 98, **118**, 169, 200, 203, 204
- pays développés, 124.
Voir aussi les pays en question
- Pérou, **118**
- personnel parlementaire, 124, 127, 186
 - pétitions, **10**, 79, 104, 148
- Philippines, 111, **118**, 129
- accessibilité du parlement, 82, 90
 - affaires étrangères, 174, 186

- contrôle de l'action de l'exécutif, 138
- représentation sociale et politique au parlement, 14, 17
- Pologne, 49, 69, 87, **118**, 177–178
- Portugal, 59, 79, 97–98, **118**, 200–201
- protecteurs publics. *Voir* médiateurs
- pouvoirs
 - judiciaires, 5, **11**, 38, 107, 116
 - politiques, 163. *Voir aussi* efficacité des parlements
- présentations aux comités, 78–84, 87–90
- présidents d'assemblée, 28–29, 32, 47, 62, 66, 128–129, 166, 196
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 20, 174, 187, 188. *Voir aussi* Nations Unies
 - intégration nationale, 157–158
 - lutte contre la pauvreté, 171, 172
 - réformes parlementaires, 201
- quotas, 25, 26
- référendums, 96–97
- réformes constitutionnelles, 115–116, 188
- réformes parlementaires, 194–204
 - catalyseurs et obstacles, 201–204
 - exemples, 197–201
 - sources des réformes, 194–196
- relations entre Parlement et peuple, 56–70
 - centres d'information, 65–67
 - jeunes, 67–70
 - recommandations, 92
 - sites web des parlements, 60–65
- représentants parlementaires. *Voir* parlementaires
- représentatifs, parlements, 7, **10**, 13–44
 - diversité politique, 13–19, 29–31
 - diversité sociale, 19–26, 30–36
 - parlementaires de base, 31–32
 - procédures électorales, 13–27
 - procédures parlementaires équitables et sans exclusion, 28–43
- République de Corée, 17, 23–24, 57, **118**, 133, 154–155
- République de Moldova, 86
- République tchèque, 85, **118**
- requérants d'asile, 149
- responsabilité horizontale / verticale, 102–104, 115
- responsables, parlements, 7, **10**, 101–121
 - codes de déontologie, 104–117
 - corruption, 102, 106–107, 140, 155
 - opinions publiques, 117–121
 - reddition des comptes des parlementaires, 102–103
 - responsabilité horizontale/verticale, 102–104, 115
 - révocation du mandat parlementaire, 103–104
- Roumanie, 49, 103, **118**, 188
- Royaume-Uni, 16, 47, **118**, 201
 - codes de déontologie, 107, 110
 - contrôle de l'action de l'exécutif, 139, 141
 - Ecosse, 184, 201
 - Guernesey et Jersey, 184
 - Irlande du Nord, 80, 184, 201
 - Pays de Galles, 184, 201
 - procédures parlementaires, 30–31, 32, 33
 - programmation du travail législatif, 131
- Rwanda, 21
- Saint-Kitts-et-Nevis, 90, 103, 201
- Samoa, 128
- santé publique, 81, 141, 164, 170, 175
- scrutins, types de, 15–17
- secondes chambres. *Voir* chambres
- sécurité, 46
 - forces armées, 140, 146–148, 160
 - lois antiterroristes, 148–149
- sélection des candidats, 23. *Voir aussi* élections parlementaires
- Sénégal, 29, **118**, 143, 151–152
- Serbie-et-Monténégro, 29
- sièges réservés, 23, 25–26
- Sierra Leone, 183
- Singapour, 186
- sites web parlementaires, 60–65, 85, 98, 134
- Slovaquie, **118**
- Slovénie, 26, 49, 85–86, 97, **118**, 126, 180
- société civile, 5–6, **10**, 66, 82, 174
 - efficacité parlementaire, 125, 139
 - égalité entre les sexes, 93–94, 169
 - enceintes publiques, 90–91, 98
 - organisations, 55, 87, 102, 152, 172
 - participation au fonctionnement parlementaire, 7, 86, 90, 93–94, 198
- sondages d'opinion. *Voir* opinions publiques
- Sri Lanka, 74
- stratégies de lutte contre la pauvreté (CSLP), 171–172
- subventions publiques, 114–115
- Suède, 66–67, 80, **118**, 120–121, 174

- affaires étrangères, 188
- contrôle de l'action de l'exécutif, 138, 146, 151
- égalité entre les sexes, 34, 169
- procédures parlementaires, 30, 42
- suffrage, extensions du, 14, 18, 19, 197, 200, 203
- Suisse, 96–97
- systèmes présidentiels, 7, 123–124
 - contrôle de l'action de l'exécutif, 136, 143–144
 - déroulements des carrières, 127
 - par opposition aux systèmes parlementaires, 126
 - l'ordre du jour, 129
- Taiwan, **118**
- Tanzanie, République Unie de, 94, **118**
- taxes, 115, 117, 174
- terrorisme, 148–149, 165
- Thaïlande, **118**, 174, 186
- traités internationaux, 168, 175
- transparentes, parlements, 7, **10**, 45–70
 - face au public, 56–70
 - financement des partis et des campagnes électorales, 115
 - relations avec les médias, 46–56
- Trinité-et-Tobago, 169
- Tunisie, 21, 85–86
- Turquie, 9, 68, 85, 121, 147–148, 202
- Ukraine, 9, 81, 156–157, 160–161, 198
- Union Africaine, 21, 180, 186.
- Voir aussi les pays membres*
- Union du Maghreb arabe, 185.
- Voir aussi les pays membres*
- Union Européenne, 177–180, 188, 206.
- Voir aussi les pays membres*
- Union interparlementaire (UIP), 17, 61–63, 119, 125–126, 191
 - affaires étrangères, 167–168, 175, 190
 - assistance technique, 187
 - coopération parlementaire, 182, 183, 185, 186, 187
 - droits de l'homme des parlementaires, 36, 37, 38, 41–42
 - efficacité parlementaire, 127, 146, 158
 - femmes, 19, 23, 33
 - réformes parlementaires, 196, 201
- Uruguay, **118**, 169
- Venezuela, **118**
- veto, droit au, 36, 97
- Viet Nam, 188, 197
- VIH/SIDA, 170
- Westminster, parlements de type, 29, 128
 - contrôle de l'action de l'exécutif, 137, 149–150
 - réformes parlementaires, 200
- Zambie, 75, **118**, 142, 143, 199, 201
- Zimbabwe, 29, 75–76, 152, 158–159, 202

