



FORUM PARLEMENTAIRE A L'OCCASION DE LA SIXIEME CONFERENCE INTERNATIONALE SUR LES DEMOCRATIES NOUVELLES OU RETABLIES



Doha (Qatar), 29 octobre – 1^{er} novembre 2006

Atelier 1: Représentation, accessibilité, obligation de rendre compte et transparence pour une prise de décision fédératrice

David Beetham

Professeur émérite, Université de Leeds, Fellow du Human Rights Centre, Université de l'Essex et Associate Director, Democratic Audit UK

Octobre 2006

Nous sommes invités à réfléchir aux caractéristiques d'un parlement démocratique associant le plus grand nombre aux décisions, dans le cadre du thème global du forum « Dialogue, tolérance et liberté d'expression comme pierres angulaires de la démocratie ». En guise d'introduction, nous rappellerons, tout d'abord, les principales fonctions par lesquelles le parlement, ou législature, contribue à la démocratie. Puis nous exposerons les obstacles majeurs que, selon nous, les parlements doivent surmonter pour atteindre les objectifs, ou valeurs, plus spécifiques définis par le thème global du forum. Enfin, la troisième et principale partie de la présente étude sera consacrée à une réflexion plus approfondie sur ces défis.

Parlement et démocratie

Le Parlement apporte trois contributions majeures à la démocratie d'un pays :

1. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, il remplit les fonctions démocratiques fondamentales que sont l'approbation et l'amendement des textes de loi et le contrôle permanent de l'exécutif, au nom de l'ensemble de la société.
2. Il protège et favorise la démocratie à tous les niveaux de la société en garantissant les conditions nécessaires à sa pérennité, notamment les droits et libertés fondamentaux, et en contribuant au règlement des conflits.
3. Il incarne et exprime les principales valeurs démocratiques par sa propre composition et par ses procédures, mais aussi par la façon dont il conduit ses affaires.

La fonction 1 ci-dessus est l'objet de l'autre atelier, celui-ci étant consacré aux fonctions 2 et 3.

Obstacles devant être surmontés par les parlements à la lumière du thème global du forum.

Le thème « Dialogue, tolérance et liberté d'expression comme pierres angulaires de la démocratie » fait à la fois référence à un ensemble de valeurs, ou d'usages, et à un contexte particulier dans lequel ces valeurs deviennent essentielles. Ce contexte est l'existence de la *diversité sociale* avec, en corollaire, cette question : comment cette diversité peut-elle s'exprimer et, aussi, se négocier ? Comme point de départ, un constat s'impose : nos sociétés impliquent des diversités de tous ordres, d'identité, de condition sociale, de croyance, d'opinion, de mode de vie, etc. Nous sommes divers non seulement par notre façon de vivre comme individus, familles ou communautés, mais aussi par notre opinion sur les lois et politiques auxquelles nous sommes tous assujettis, et qui ne peuvent être décidées *collectivement*, par un processus démocratique.

Ces diversités étant admises, on peut exposer ainsi la première question à laquelle les parlements doivent répondre : *Comment incarner et représenter toutes les composantes de la société, tant par leur composition que dans leur façon de travailler ?* Tel sera l'un des sujets majeurs de notre réflexion, s'agissant notamment de la représentation des femmes et des minorités de toutes sortes.

Deuxième question découlant de la diversité sociale et à laquelle les parlements doivent répondre : comment protéger également les droits et libertés fondamentaux de tous, mais dans le respect des différences ? De tous ces droits, il en est un qui revêt une importance particulière pour la démocratie, j'ai nommé la liberté d'expression, car c'est elle qui permet aux diverses composantes de la société de se faire entendre et reconnaître dans l'espace public, de contribuer au débat public, y compris et surtout au sein du parlement lui-même. A cet égard, les parlements doivent respecter deux principes dans le cadre de leurs responsabilités législatives : *trouver, tout d'abord, le juste milieu entre la protection de la liberté d'expression et les restrictions nécessaires*, par exemple, « au respect des droits et de la réputation d'autrui ; à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public » (Pacte international relatif aux droits civils et politiques - 19.3). Ensuite, étant donné leur importance vitale, les parlements doivent faire en sorte que *la réglementation des médias garantisse un pluralisme réel et respecte les droits fondamentaux de tous, notamment ceux des minorités vulnérables*.

Par ailleurs, et dans toute démocratie, la liberté d'expression permet de demander des comptes aux responsables, y compris aux représentants élus. Sans la liberté de « rechercher, recevoir et communiquer des informations », notamment par le biais du journalisme d'investigation, les citoyens ne peuvent demander, et obtenir, des responsables qu'ils rendent des comptes. En l'espèce, parlements et parlementaires doivent donner l'exemple en *assurant la liberté d'information et d'expression sur leurs propres activités, pour mieux rendre des comptes*.

Toujours en raison de la diversité sociale, les parlements doivent veiller à être ouverts à tous les groupes grâce à leurs processus consultatifs, leurs commissions de contrôle et de travail législatif, leurs commissions d'enquête et tous les canaux permettant de tenir compte des points de vue des citoyens. Nous savons que l'action des gouvernements tend à favoriser des groupes d'intérêt et des lobbies bien organisés et que la législation est souvent partielle de ce fait. Il incombe donc aux parlements de *s'assurer que tous les groupes de la société puissent se faire entendre grâce aux divers moyens de communication et de pression, afin d'en tenir compte dans leur travail*.

Telles sont, si l'on s'en tient à l'énoncé du programme de travail de notre atelier, les conditions les plus importantes qu'un parlement démocratique doit remplir : représentativité, transparence, obligation de rendre compte et accessibilité. Des conditions d'ailleurs résumées dans le tableau du Guide de l'UIP intitulé *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques*¹, joint en annexe à la présente étude. Examinons maintenant de façon plus approfondie chacune de ces conditions.

1. Comment les parlements peuvent-ils être pleinement représentatifs, sans exclusive, dans leur composition et leur façon de travailler ?

i) Composition. D'une manière générale, un parlement peut être pleinement représentatif, sans exclusive, sur deux plans. D'abord, il doit représenter *politiquement* la diversité des intérêts et

¹ Union interparlementaire (2006). *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : Guide des bonnes pratiques*. <<http://www.ipu.org/dem-f/guide.htm>>

opinions de la population. Cela relève essentiellement des systèmes électoraux et de partis en vigueur dans le pays, et de la mesure dans laquelle ils reflètent la diversité politique des citoyens au parlement. A cet égard, beaucoup de parlements issus de systèmes électoraux basés sur des circonscriptions ont fini par introduire une certaine dose de proportionnelle, de sorte que la composition du parlement représente plus fidèlement la distribution des voix exprimées en faveur des divers partis dans l'ensemble du pays. Mais la représentativité des parlements peut aussi laisser à désirer lorsque des citoyens sont exclus des listes électorales, ou lorsque des pans de la population boudent les urnes de façon répétée.

Ensuite, un parlement peut être représentatif par sa *composition sociale*. A cet égard, les parlements doivent actuellement faire face à trois problèmes. Le premier est la faible proportion de femmes par rapport au nombre total d'habitants (pour les dernières statistiques régionales, consulter <http://www.ipu.org/wmn-f/world.htm>). Le remède à ce déséquilibre devra être trouvé par les partis politiques, peut-être en modifiant leurs procédures de sélection des candidats et en réservant une place spéciale aux candidates sur les listes de partis ou sur les listes de présélection des circonscriptions. Mais il serait aussi possible d'agir par voie législative. Certains pays réservent des sièges aux femmes dans leur parlement. D'autres font obligation aux partis, s'ils souhaitent bénéficier de fonds publics, de respecter l'égalité des chances entre hommes et femmes dans la sélection des candidats. A cet égard, deux considérations doivent être présentes à l'esprit. Tout d'abord, le point de vue du PNUD (1995), selon lequel les femmes, en tant que groupe, ne peuvent se faire entendre dans les instances législatives qu'à partir d'une représentation de 30 % au minimum. Ensuite un article de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, stipulant que « l'adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination » (Art. 4.1).

Reste aussi, pour de nombreux parlements, à correctement représenter les communautés minoritaires ou marginales en raison de leur langue, de leur religion, de leur appartenance ethnique ou autre. Les partis politiques de certains pays ont pris des mesures dans ce sens. Dans d'autres pays, des mesures d'ordre législatif peuvent s'avérer nécessaires pour instaurer une représentation adéquate, notamment la réservation de sièges, des quotas de candidats, des mesures de découpage électoral ou d'enregistrement, etc. Laquelle de ces solutions choisir ? Cela dépend largement du contexte, mais certaines d'entre elles peuvent s'avérer particulièrement importantes au sortir d'un conflit. L'envers de la médaille, toujours présent, est que de telles mesures spéciales finissent parfois par rigidifier ou cristalliser des identités sociales ou culturelles particulières, au détriment de la citoyenneté commune.

Pour nombre de parlements, une troisième préoccupation est apparue récemment. Un déficit de représentativité dû à leur composition sociale, mais dont la raison est peut-être imputable au coût des campagnes électorales, tellement élevé qu'il exclut la plupart des candidats à des mandats électifs, ne laissant en lice que les plus fortunés. Résultat : des parlements de plus en plus favorables, de par leur composition, à une élite sociale peu nombreuse. Nous ne pourrions, ici, qu'évoquer succinctement la question complexe du financement public des candidats ou des partis, d'une part, et les mesures législatives visant à limiter les dépenses, d'autre part, ainsi que leur mise en œuvre pratique (voir Guide de l'UIP; pp.111-117).

ii) Des procédures parlementaires sans exclusive. La bonne représentativité d'un parlement n'est pas qu'une question de composition, mais aussi de procédures et d'impartialité dans la manière de travailler. L'action de son ou ses présidents peut notamment être déterminante. Certains éléments revêtent, en l'occurrence, la plus grande importance :

- Le droit, pour l'opposition et les partis minoritaires de participer pleinement au travail du parlement, notamment celui des commissions spécialisées et le travail d'organisation.
- Des mesures d'égalité permettant aux parlementaires femmes une participation pleine et entière, y compris aux postes de responsabilité.
- Des formations et des moyens suffisants pour tous les parlementaires, de sorte que nul ne soit exclu et que chacun puisse apporter sa contribution au travail parlementaire.
- Possibilité d'exprimer tous les points de vue lors des débats parlementaires, sous réserve des contraintes de temps de parole.

2. Comment les parlements peuvent-ils garantir la liberté d'expression dans le respect des droits de l'homme et de la sécurité publique ?

Dans nos sociétés caractérisées par la diversité, voire par les antagonismes, cette obligation n'est certainement pas chose aisée pour les parlements. La difficulté se pose à trois niveaux : la société dans son ensemble, les médias et le parlement lui-même.

i) La société dans son ensemble. Aux Etats-Unis, le Bill of Rights ne tolère aucune limite au droit d'expression, mais la plupart des pays, suivant en cela le Pacte international sur les droits civils et politiques, prévoient certaines limites « conformes à la loi ». Aussi incombe-t-il tout particulièrement aux parlements de définir lesdites limites. La tradition libérale occidentale établit, depuis J.S. Mill, une distinction claire entre les actes ou les paroles susceptibles de provoquer un *préjudice* et ceux qui provoquent une simple *offense*. C'est la raison pour laquelle plusieurs parlements ont mis sous le coup de la loi les propos représentant « une incitation à la haine raciale ou religieuse, dans la mesure où de tels propos sont souvent le prélude à des préjudices physiques aux dépens de groupes vulnérables ou sur leurs biens. Pour autant, des propos rabaissant ou ridiculisant les croyances propres ou l'identité d'une minorité constituent-ils une simple « offense » ou un « préjudice » ? Tout est là : il n'est pas aisé de formuler des lois qui n'étouffent pas la critique légitime, nécessaire dans toute société démocratique, et qui n'aboutissent pas à une avalanche de procès. D'aucuns estiment que le débat étant vital pour la démocratie, la législation doit pencher du côté de la liberté, mais il appartient à chaque citoyen, notamment ceux qui occupent des postes de responsabilité, d'exercer ce droit avec mesure. Lorsque la ligne est franchie, des sanctions autres que celles de la loi peuvent s'avérer plus appropriées. La solution dépend, toutefois, en grande partie de la situation particulière de chaque pays.

L'autre élément à prendre en considération lorsqu'on recherche le juste milieu entre la liberté d'expression et ses limites, est celui de la sécurité publique. Les lois limitant la liberté d'expression au nom de la sécurité publique ont, en effet, des répercussions différentes sur les divers groupes de la société dont certains se sentiront brimés par l'application de telles lois. Ces dernières peuvent, par exemple, affecter des formations d'opposition exerçant leur droit de manifester ou de mobiliser un soutien par des meetings politiques. La formulation de la loi elle-même peut être ressentie comme discriminatoire. Les lois britanniques actuelles qui répriment la « glorification du terrorisme » offrent un exemple intéressant, en ce sens qu'elles donnent largement le sentiment de viser les communautés musulmanes. En outre, les termes employés sont si vagues, comme on l'a fait remarquer, que de tels textes auraient pu fonder des poursuites contre les sympathisants de l'ANC dans sa lutte armée contre l'apartheid (test dit 'de Mandela'). Rappelons cette déclaration de Kofi Annan suite aux attentats du 9 septembre 2001 : « Prenons garde, dans notre quête de sécurité, à ne pas finir par sacrifier des

libertés fondamentales, affaiblissant ainsi notre sécurité commune au lieu de la renforcer, sapant de l'intérieur le vaisseau du gouvernement démocratique ».

ii) Dans les médias. Quoi de plus facile que d'énoncer, en principe, ce que les citoyens attendent des médias dans une société démocratique : information précise, diversité des points de vue et des opinions, égal respect de la dignité de chacun. Mais remplir ces conditions dans la pratique, en respectant la liberté d'expression est une tâche autrement plus complexe. Beaucoup de pays se sont dotés d'une autorité indépendante garantissant le pluralisme des médias dans leur capital et leur travail. Certaines de ces autorités sont, par exemple, habilitées à limiter les concentrations de capital, notamment par les participations croisées entre entreprises médiatiques, mais aussi à empêcher les interventions de l'Etat dans les télévisions et les radios privées. A cet égard, les parlements ont une responsabilité importante, au-delà des partis : il leur appartient de fixer le cadre nécessaire à de telles autorités et d'être les garants de leur indépendance.

Les avis divergent quand il s'agit de fixer des normes régissant les contenus des médias, par exemple, les horaires des programmes « pour adultes » à la télévision ou des seuils minimums pour la publicité. Des professionnels des médias estiment que ces questions relèvent de l'autorégulation et ne doivent pas faire l'objet d'interdictions. Ainsi, la Commonwealth Parliamentary Association conclut, dans une étude récente, « qu'il incombe aux médias, non au parlement, de fixer les normes professionnelles et éthiques les plus élevées ». La All India Newspaper Editor's Conference fournit un bon exemple d'autorégulation avec son code déontologique adopté, dès 1968, pour encadrer l'information sur les incidents entre communautés. Pourtant, on ne le sait que trop, nombreux sont les cas où l'autorégulation s'avère inefficace, voire inexistante : intrusions flagrantes dans la vie privée des gens ; distorsions grossières de la vérité, voire mensonges éhontés ; informations faisant peu de cas du droit à un procès équitable ; représentation préjudiciable des femmes, des enfants, des minorités et des groupes vulnérables en général. Les parlements doivent saisir leurs commissions de droits de l'homme de ces questions et, si cela ne suffit pas, légiférer en la matière.

iii) Dans les activités des parlements eux-mêmes. Un parlement est « transparent » à deux niveaux. D'une part, nous avons les nombreux canaux par lesquels parlements et parlementaires informent les électeurs sur leur travail. Le Guide de l'UIP fait le point sur les moyens employés par les divers parlements à cette fin, notamment le recours aux technologies de l'information les plus récentes (pp.56-70). Encore faut-il, d'autre part, que citoyens et journalistes puissent accéder de leur propre chef aux sources, conformément au principe de liberté de l'information, en vue de diffuser et commenter largement les informations obtenues. Ces deux processus sont indispensables à la transparence, car sans une information précise sur les parlements et les activités des parlementaires, comment leur demander des comptes ? A cet égard le débat fait rage dans de nombreux parlements sur les limites pouvant être fixées à « la liberté de rechercher, recevoir et communiquer des informations »:

- Faut-il limiter l'ouverture des procédures parlementaires au public et aux médias et, si oui, quelles limites ?
- Faut-il recourir aux lois réprimant la diffamation ou invoquer des infractions au règlement du parlement pour limiter les critiques ou punir les journalistes qui publieraient des « fuites » ?
- Jusqu'où aller dans les « déclarations de patrimoine » devant être remplies par les parlementaires et leurs proches et comment les surveiller et quelles sanctions envisager s'il y a lieu ?

3. Comment associer toutes les composantes de la société au processus législatif et au travail des commissions parlementaires ?

Presque tous les parlements ont mis en place, depuis longtemps, des voies de recours permettant aux citoyens de faire entendre leurs doléances, par le biais de leurs élus ou en passant par le bureau de leur circonscription, grâce au droit de pétition, etc. Pour combler le fossé entre eux et leurs électeurs et donner un sens plus concret à leur travail, les parlements d'aujourd'hui ouvrent leur processus législatif aux citoyens et permettent aux groupes ou aux personnes intéressés de soumettre des opinions aux commissions spécialisées. Plusieurs mécanismes sont prévus à cet effet : registre parlementaire des experts et des groupes de la société civile qui peuvent être consultés en cas de besoin ; liste des universitaires et instituts reconnus qui collaborent régulièrement avec certaines commissions ; « chambre de la société civile » ayant un rôle consultatif dans le processus législatif ; invitation ouverte aux citoyens et aux groupes à déposer devant les commissions d'enquête ou celles chargées des contrôles préalables à l'élaboration des projets de loi. Les groupes de femmes fournissent un excellent exemple de ce genre d'action dans beaucoup de pays, notamment par leurs interventions en faveur de budgets égalitaires, mais il aura fallu une étroite collaboration avec des femmes parlementaires expérimentées pour donner du poids à leur action (voir Guide de l'UIP, pp .84-99).

Mais l'intervention de la société civile dans le travail parlementaire n'est pas sans poser quelques questions :

- Comment faire en sorte que cette possibilité soit ouverte à tous et reste transparente, avec un registre public des opinions exprimées ?
- Comment empêcher certains lobbies puissants et bien financés d'exercer une influence indue sur le processus législatif ?
- Comment permettre aux sans-voix de la société, à ceux qui n'ont ni les ressources, ni le savoir-faire, de contribuer efficacement à la vie publique ?
- Faut-il compléter les voies de participation de la société civile par un droit plus général « d'initiative citoyenne » permettant de faire des propositions législatives, sous réserve de conditions strictes (par exemple, un nombre minimum de signatures) ?
- Toutes ces possibilités ne finiront-elles pas par brouiller les frontières entre démocratie « représentative » et démocratie « directe » ?

Conclusion

Les trois têtes de chapitre évoquées ci-dessus peuvent servir de base au débat de notre atelier de travail. Les parlementaires participants trouveront peut-être utile d'en sélectionner une ou deux pour répondre aux questions qu'ils se posent et pour tenir compte du temps imparti.