



Pour des parlements inclusifs :
la représentation des minorités et des
peuples autochtones au Parlement



PANORAMA MONDIAL

La représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement

M. Oleh Protsyk



Pour des parlements inclusifs :
la représentation des minorités et des
peuples autochtones au Parlement

PANORAMA MONDIAL



La représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement

M. Oleh Protsyk

Copyright

© UIP et PNUD 2010

Tous droits réservés

Imprimé au Mexique

ISBN: 978-92-9142-463-4

Les demandes d'autorisation visant à reproduire ce travail, en totalité ou en partie, sont les bienvenues. Les personnes intéressées sont priées de les adresser à l'UIP ou au PNUD. Les Parlements, Etats Membres et leurs institutions publiques peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable, mais il leur est demandé de mentionner qu'il a été réalisé par l'UIP et le PNUD et de les en informer.

Publié par UIP et PNUD

Union interparlementaire
5 chemin du Pommier
1218 Le Grand Saconnex
Genève, Suisse

Tél. : +41 22 919 4150

Fax : +41 22 919 4160

Courriel : postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org

**Programme des Nations Unies
pour le développement**
Democratic Governance Group
Bureau for Development Policy
304 East 45th Street, 10th Floor
New York, NY 10017, Etats-Unis d'Amérique

Tél. : +1 (212) 906-5000

Fax : +1 (212) 906-5001

www.undp.org/governance

Présentation et mise en page : Julian Knott (www.julianknott.com)

Rick Jones (rick@studioexile.com)

Responsabilités

Les avis exprimés dans le présent ouvrage sont ceux de l'auteur et ne représentent pas nécessairement la position de l'UIP ou des Nations Unies, notamment du PNUD, ou des Etats membres de l'ONU.

Remerciements

L'auteur principal de l'Etude mondiale est M. Oleh Protsyk (protsyk@ecmi.de). Le rapport initial a été revu par Julian Burger. Ont contribué à l'élaboration de l'étude : Jean Augustine, Alain Chablais, Krzysztof Drzewicki, Ngo Anh Dzung, Syada Greiss, Georgeta Ionescu, Antti Korkeakivi, Martin Kovats, Mark Lattimer, Gay McDougall, Andy Reynolds, Catalina Soberanis.

Crédits photos

Les droits d'auteur de toutes les images appartiennent à UN Photo, sauf pour les photos suivantes : le Parlement roumain, p. 6 (iStockphoto), le Parlement slovène, p. 9 (Michael Bueker/Wikimedia Commons), le Parlement australien, p. 10 (iStockphoto) et le Parlement sud-africain, p. 13 (iStockphoto).



Introduction

La représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement est essentielle pour permettre à ces groupes de prendre réellement part aux affaires publiques. La présence effective des minorités et des peuples autochtones dans les parlements, la possibilité ou non de faire entendre leur voix et la prise en compte de leurs intérêts sont des indicateurs importants de leur participation à la prise de décision à l'échelon national. Or, cette participation peut être bénéfique pour tous les citoyens, en ce sens qu'elle contribue à renforcer la démocratie, qu'elle améliore considérablement la qualité de la vie politique, qu'elle facilite l'intégration dans la société et qu'elle évite les conflits.

De nombreux instruments juridiques et politiques internationaux garantissent certes le droit des minorités et des peuples autochtones à prendre part à la vie politique, mais leur mise en œuvre ne se fait pas sans heurt. La représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement est l'un des principaux points d'achoppement. Partout, il est difficile de protéger les droits des minorités et des peuples autochtones et de leur assurer une représentation adéquate au Parlement national. Pour remédier à ces difficultés, il faut des mesures adaptées au contexte national, mais les décideurs politiques peuvent néanmoins avoir avantage à savoir ce qui se fait dans le reste du monde.

C'est la volonté de connaître les usages et expériences des différents pays qui a motivé la décision de l'UIP et du PNUD de réaliser l'enquête de 2009 sur les parlements nationaux, à l'origine des constats exposés dans le présent rapport. Le questionnaire élaboré aux fins de l'enquête, de même que les résultats peuvent être consultés à l'adresse suivante : www.ipu.org/minorities-f.

Le présent rapport se présente comme suit :

- I. Présentation de l'enquête. Présentation du questionnaire et des différents groupes sondés
- II. Réglementation nationale et représentation des minorités. Il s'agit de la partie la plus longue du rapport. On y trouvera une analyse des méca-

C'est aux parlements nationaux qu'il appartient de reconnaître les minorités et les peuples autochtones et de définir leur statut juridique.

nismes électoraux, des procédures parlementaires et de l'organisation du Parlement.

- III. Normes et pratiques/usages des groupes parlementaires en matière d'inclusion des minorités et des peuples autochtones
- IV. Les parlementaires et leur analyse de la représentation des minorités et des peuples autochtones
- V. Conclusion : difficultés à surmonter en matière de représentation des minorités et des peuples autochtones.

91

pays ont répondu à la première partie du questionnaire.

I. Présentation de l'enquête



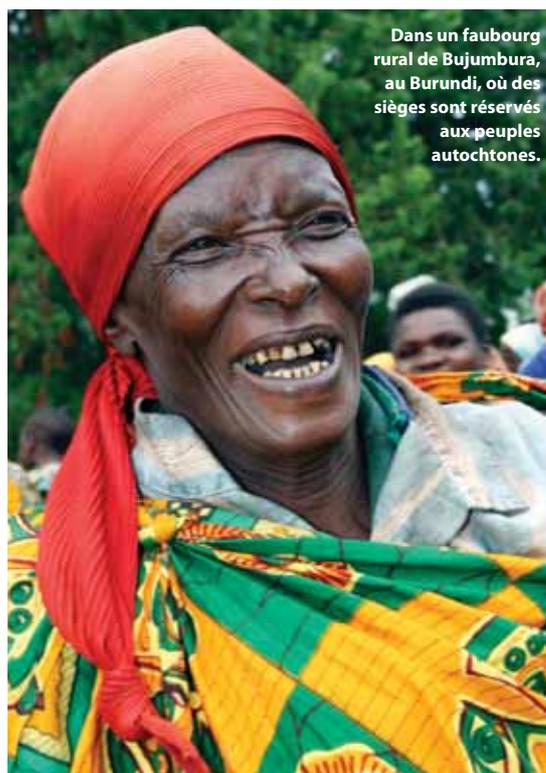
L'enquête réalisée en 2009 par l'UIP et le PNUD visait à examiner de près le degré d'inclusion des minorités et des peuples autochtones au Parlement et à donner un aperçu mondial de leur représentation dans les parlements nationaux.

Le questionnaire mis au point pour cette enquête comporte trois volets, comme suit :

1. Le premier a été élaboré pour recueillir des informations sur la réglementation nationale. Il s'adressait aux autorités parlementaires. En règle générale, les pays dotés d'un parlement monocaméral ont rempli un questionnaire et les pays dotés d'un parlement bicaméral, deux (un par chambre).
2. Le deuxième volet porte sur la réglementation propre aux groupes parlementaires. Il s'adressait aux représentants de groupes parlementaires.
3. Le troisième volet visait à recueillir les avis de parlementaires, auxquels il s'adressait en personne.

Globalement, les deuxième et troisième volets ont fait l'objet de plusieurs réponses par pays.

Le questionnaire a été distribué à tous les parlements nationaux. Quarante-deux d'entre eux ont répondu à la première partie, ce qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs : il se peut que certains parlements ne se soient pas sentis concernés par les questions intéressant les minorités et les



Dans un faubourg rural de Bujumbura, au Burundi, où des sièges sont réservés aux peuples autochtones.

peuples autochtones; d'autres auront préféré ne pas répondre en raison du caractère politiquement délicat de la question. Enfin, il est probable que les parlements ayant une administration réduite sont difficilement en mesure de répondre à des questionnaires.

Pour l'étude des résultats, on s'est focalisé dans le présent rapport sur les pays et non sur les chambres (les informations concernant les pays et chacune des chambres se trouvent dans la base de données de l'UIP). Les pays sont regroupés par région, selon la définition UIP des régions, comme suit : Afrique sub-saharienne, Amériques, Asie, Etats arabes, Europe et pays nordiques. La deuxième partie a donné lieu à 45 réponses et la troisième à 132. Des informations détaillées sur la répartition des différentes catégories de personnes ayant répondu par pays d'origine peuvent être obtenues auprès de l'équipe de l'UIP chargée du projet.

Il est important de mettre en regard le droit à la vie privée et la nécessité d'avoir des informations fiables sur l'exclusion et la sous-représentation pour assurer une représentation appropriée aux minorités et aux peuples autochtones au Parlement.

II. Réglementation nationale et représentation des minorités et des peuples autochtones

La représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement est avant tout fonction de la réglementation en vigueur à l'échelon national. En font partie :

- les règles et procédures électorales,
- les lois sur les partis politiques,
- les règles générales concernant le Parlement,
- les organes spécialisés du Parlement et procédures spéciales institués pour traiter les questions relatives aux minorités et aux peuples autochtones.

40 %

Environ 40 pour cent des parlements ont répondu par l'affirmative lorsqu'on leur a demandé s'il y avait dans leur pays des mesures électorales spéciales.

2.1 Réglementation électorale

La réglementation électorale a un effet majeur et sur la nature, et sur l'ampleur, de la représentation des minorités dans les parlements nationaux. Y sont spécifiées les conditions que doivent remplir les candidats à la fonction législative, ainsi que les voies

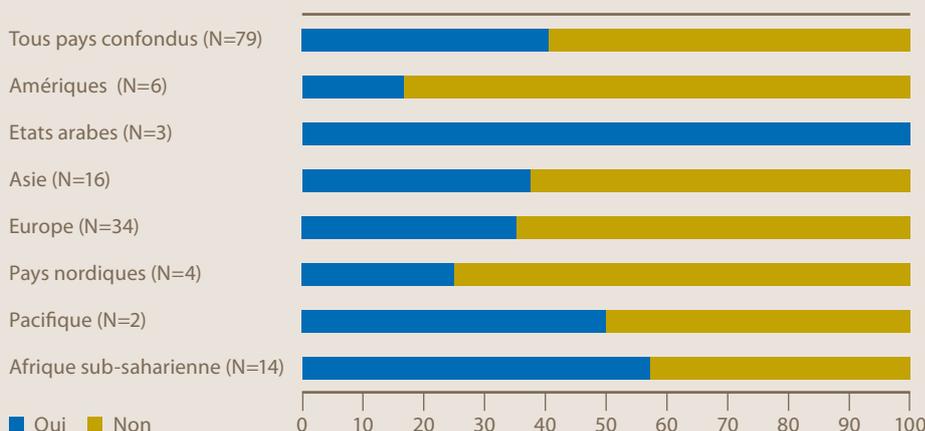
institutionnelles pour y accéder. Les candidats issus de minorités peuvent être élus par les voies électorales ordinaires, ou au moyen de procédures spéciales destinées à faciliter l'inclusion des minorités au Parlement. L'étude menée par l'UIP et le PNUD permet d'examiner de près l'utilisation de procédures électorales spéciales de par le monde.

Utilisation de mesures électorales spéciales

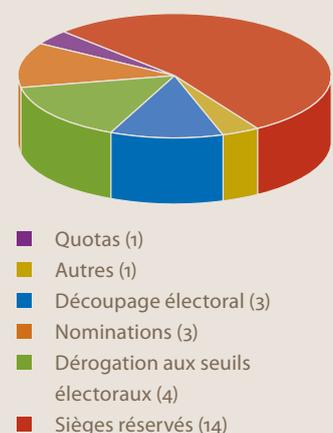
Environ 40 pour cent des parlements ont répondu par l'affirmative lorsqu'on leur a demandé s'il y avait dans leur pays des mesures électorales spéciales. Le graphique 1a donne un aperçu des mesures spéciales ventilées par région géographique. La majorité des pays d'Afrique sub-saharienne ayant participé à l'étude ont indiqué que des mesures spéciales étaient en vigueur. Ces mesures semblent aussi être relativement répandues en Asie et en Europe. Les parlements de chacun des trois pays arabes qui ont répondu ont eux aussi donné une réponse affirmative. Il ressort donc que les mesures électorales visant à garantir une représentation parlementaire aux minorités et aux peuples autochtones sont assez fréquemment utilisées.

Graphique 1 : Mesures électorales spéciales

Graphique 1a. Existe-t-il des mesures spéciales inscrites dans le droit visant à assurer ou faciliter la présence au Parlement de parlementaires appartenant à des minorités et/ou groupes autochtones ? (N=réponses)



Graphique 1b. Si oui : quelles sont les mesures spéciales en vigueur ?



II. Réglementation nationale et représentation des minorités et des peuples autochtones



→ Les différents types de mesures électorales spéciales

Dans la deuxième partie de la question sur les mesures spéciales, il était demandé aux sondés de préciser le type de mesure utilisé. Il ressort des réponses que les sièges réservés sont la pratique la plus courante. Ont été interprétées comme confirmant l'existence de dispositions prévoyant des sièges réservés aux minorités et peuples autochtones, les réponses des pays suivants : Afghanistan, Burundi, Chypre, Croatie, Danemark, Jordanie, Liban, Monténégro, Népal, Nouvelle-Zélande, Panama, Roumanie, Singapour et Slovénie. Comme l'indique le Graphique 1b, les autres types de mesures spéciales telles que les exemptions de seuils électoraux, les nominations, les découpages électoraux, les quotas et autres, sont beaucoup moins utilisés.

Examen des mesures électorales

Globalement, le nombre de réponses affirmatives à la première partie de la question sur la réglementation électorale est relativement élevé par rapport aux estimations que l'on peut trouver dans la documentation spécialisée sur les dispositions spéciales. Cette disproportion relative est corroborée par le

fait que tous les parlements qui ont répondu par oui n'ont pas nécessairement souhaité justifier leur réponse en indiquant les types de mesures utilisés. On peut donc supposer que certains parlements ont souhaité dire, par cette réponse, qu'ils étaient favorables à l'idée de dispositions électorales spéciales et non que de telles dispositions étaient effectivement en vigueur.

Les résultats de l'étude portent à croire qu'il n'y a pas, dans la plupart des pays qui appliquent des mesures électorales spéciales, d'opposition interne forte à ce type de « discrimination positive » en faveur des minorités et des peuples autochtones. L'adhésion à ces mesures peut se voir renforcée par un réexamen périodique et la mise en évidence de l'intérêt des mesures considérées pour la participation des minorités à la vie politique. Ainsi, par exemple, en Nouvelle-Zélande, la Commission royale de 1986 sur le système électoral a soigneusement réfléchi à l'avenir des sièges réservés aux Maoris. Lorsque la loi électorale a été remplacée, en 1993, les sièges réservés aux Maoris ont été maintenus. En Croatie, le Gouvernement soumet chaque année au Parlement un rapport sur la mise en œuvre de la Loi



Dispositions électorales spéciales en Roumanie

La Roumanie s'est dotée d'une disposition électorale spéciale en faveur des minorités ethniques au début des années 90. Cette disposition que l'on a tendance à considérer comme consistant à accorder des sièges réservés, repose en fait sur une dérogation aux seuils électoraux : la législation roumaine prévoit l'octroi d'un siège à la chambre basse à chaque groupe minoritaire n'ayant pas obtenu de représentation selon la procédure électorale ordinaire. Les minorités peuvent envoyer leur représentant au Parlement à condition d'avoir recueilli au moins 10 % du nombre de suffrages moyen requis pour l'élection d'un député. La limitation à un siège par groupe minoritaire prévue par la réglementation électorale signifie que dans le cas où plusieurs organisations du même groupe ethnique sont en concurrence, celle qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages est la seule à obtenir un siège au Parlement. Onze groupes ethniques minoritaires ont bénéficié de ces dispositions et ont obtenu une représentation au moyen de sièges réservés à l'issue des élections de 1990. Lors des scrutins suivants, le nombre de groupes minoritaires représentés est d'abord passé à 13 en 1992, puis à 15 en 1996, pour se stabiliser ensuite à 18, aux élections de 2000. Pour plus ample information, voir l'étude de cas sur la Roumanie réalisée par l'UIP et le PNUD.



constitutionnelle sur les minorités nationales. Les mesures électorales spéciales en vigueur sont examinées à intervalles réguliers dans ces rapports.

Les mesures électorales spéciales visant à garantir la prise en compte des intérêts des minorités et des peuples autochtones sont plus ou moins efficaces. Le système politique dans son ensemble, le contexte social et les caractéristiques des groupes minoritaires et autochtones sont autant d'éléments qui influent sur les résultats que donnent les mesures électorales spéciales. Les sièges réservés, par exemple, peuvent constituer un moyen efficace de faire entendre les préoccupations des groupes minoritaires et autochtones, mais ils peuvent aussi être utilisés à titre symbolique ou à des fins de cooptation. Il faudrait un examen plus approfondi de l'utilisation des mesures spéciales pour mettre en évidence les avantages et les limites des différents types de mesures. Sur ce point, les études de cas nationales réalisées dans le cadre du projet de l'UIP et du PNUD donnent des débuts de réponses.

Lois sur les partis

Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans la médiation entre les intérêts sociétaux et les institutions publiques dans la majorité des Etats modernes. Les partis occupent une place prépondérante dans le processus de représentation. Les règles régissant la formation et le fonctionnement des partis peuvent avoir un effet majeur sur la capacité des groupes minoritaires à s'assurer une représentation suffisante et effective au Parlement national. Inversement, la capacité de ces groupes à s'organiser politiquement peut être amoindrie s'il y a des obstacles juridiques à la constitution de partis politiques sur une base ethnique. Les Etats sont souvent tentés d'instaurer de telles restrictions pour promouvoir l'intégration nationale et contenir les risques de morcellement de la société et de séparatisme ethnique.

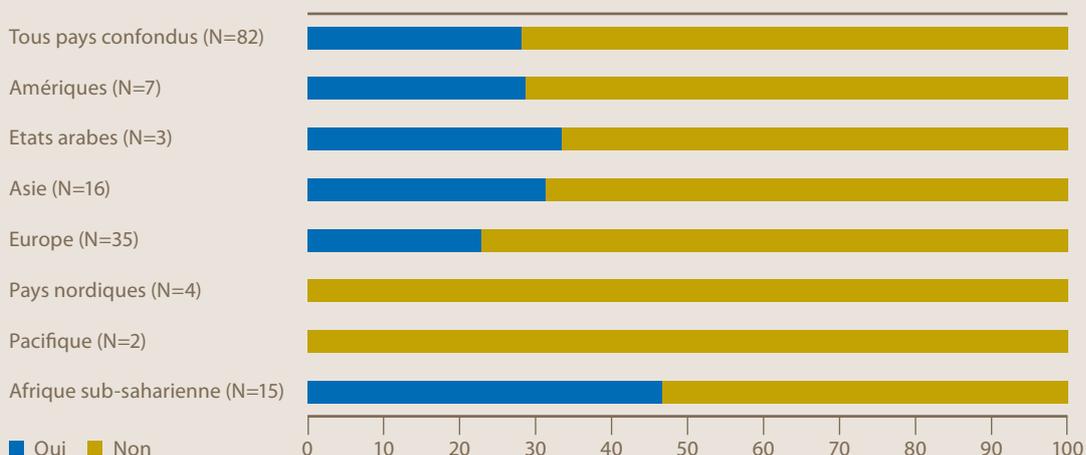
Restrictions légales à la formation des partis

Un pourcentage relativement élevé des pays qui ont répondu au questionnaire font état de restrictions



Graphique 2

Existe-t-il des restrictions légales à la formation de partis politiques sur la base de l'identité ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique ? (N=réponses)



II. Réglementation nationale et représentation des minorités et des peuples autochtones



28 %

Un pourcentage relativement élevé des pays qui ont répondu au questionnaire font état de restrictions légales à la formation de partis politiques fondés sur une identité ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique

→ légales à la formation de partis politiques fondés sur une identité ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique. Vingt huit pour cent des pays qui ont répondu à cette question disent en effet appliquer des restrictions légales sous une forme ou une autre. Comme l'indique le Graphique 2, ces restrictions sont surtout répandues en Afrique sub-saharienne, région dans laquelle la gestion de la diversité ethnique et culturelle pose un grand nombre de problèmes. Près de la moitié des parlements de la région ont indiqué qu'il existait des restrictions légales dans leur pays, contre 30 pour cent dans les régions suivantes : Amériques, Asie et Etats arabes. Ces restrictions sont moins répandues en Europe et totalement inexistantes dans les pays nordiques. Les parlements du Pacifique n'ont fait état d'aucune restriction. Cependant, dans le graphique, cette région n'est représentée que par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, deux pays dont la configuration ethnique est très différente de celle du reste de la région.

Dans les Etats hétérogènes au plan ethnique, les restrictions à la constitution de partis politiques sur la base de critères linguistiques, ethniques ou religieux sont généralement justifiées comme un moyen d'éviter l'instabilité que de tels partis risqueraient de provoquer. Les minorités ont alors le choix entre essayer d'obtenir une représentation par le biais des grands partis et déguiser le caractère ethnique des organisations politiques qu'elles créent. Des recherches plus approfondies pourraient permettre de comprendre comment les membres des minorités actifs en politique font face à ces restrictions et quels sont généralement les effets de ces restrictions sur le degré d'intégration des minorités au Parlement. De telles recherches pourraient aussi aider à mieux comprendre ce qui se cache derrière les décisions consistant à imposer des restrictions législatives à la formation de partis politiques.

Mesures visant à encourager l'inclusion de candidats issus de minorités ou de groupes autochtones

L'étude visait aussi à déterminer s'il y avait des textes de loi ou d'autres formes de régulation qui encourageaient les partis politiques à promouvoir des candi-

dates issus de minorités ou de groupes autochtones. Environ 27 pour cent des sondés ont répondu par l'affirmative. Comme pour la question concernant l'utilisation de mesures électorales spéciales, il ne faut pas interpréter toutes les réponses affirmatives comme rendant compte de l'application effective de telles mesures, mais plutôt comme l'expression d'une adhésion de principe. Nombre des sondés ayant répondu par l'affirmative à la question sur l'existence de mesures visant à encourager les partis à promouvoir les candidats issus de minorités n'ont pas étayé leur réponse en indiquant le type de mesure utilisé. Par ailleurs, après examen des réponses étayées, il apparaît que ces mesures sont très rarement formellement énoncées. Le plus souvent, il s'agit de normes et de pratiques informelles suivies par tel ou tel parti se vouant socialement et ethniquement inclusif.

2.3 Procédures parlementaires

Si la mesure dans laquelle les minorités sont représentées au Parlement est avant tout fonction de la réglementation applicable aux élections et aux partis, en revanche l'efficacité de cette représentation dépend dans une très large mesure des procédures parlementaires. La réglementation parlementaire définit la structure interne du Parlement. Elle détermine aussi de quelle manière les représentants des minorités peuvent prendre part aux processus de décision en matière législative. Des dispositions spéciales peuvent être instituées pour plus de facilité.

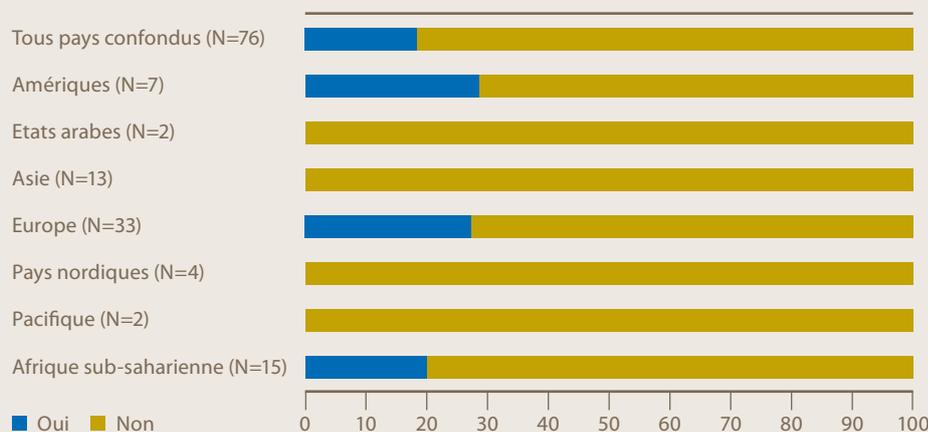
Application de dispositions parlementaires spéciales

Les résultats de l'étude portent à croire qu'à certains égards, les procédures parlementaires des pays tiennent beaucoup moins compte des groupes minoritaires ou autochtones que la réglementation électorale. Seuls 18 pour cent des parlements ont indiqué que leur réglementation et leurs procédures internes prévoyaient des dispositions sur la participation des parlementaires issus de minorités ou de groupes autochtones. Comme on peut le voir au Graphique 3a, il n'existe des dispositions de ce type que dans trois régions géographiques : Afrique sub-

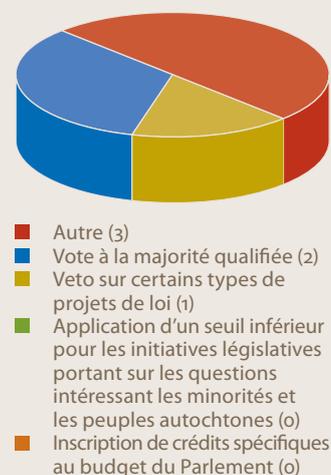


Graphique 3. Règles et procédures parlementaires

Graphique 3a. Les règles et procédures parlementaires comprennent-elles explicitement des dispositions en rapport avec la participation de parlementaires issus de minorités et/ou groupes autochtones ? (N=réponses)



Graphique 3b. Si oui : de quel genre de dispositions s'agit-il ?



saharienne, Amériques et Europe. Dans chacune de ces régions, moins d'un tiers des pays ont dit appliquer de telles dispositions.

Les différents types de dispositions

Les répondants ont été encore moins nombreux à préciser le type exact de disposition utilisé. Le plus souvent, ils ont choisi l'option « autres », ce qui signifie que les procédures parlementaires prévoient expressément le droit des députés des minorités à fonder un groupe. D'après les réponses, sont également utilisés, le vote à la majorité qualifiée et le droit de veto sur certains types de projets de loi. En revanche, les personnes consultées n'ont pas fait état de l'inscription de crédits particuliers au budget du Parlement ou d'un abaissement du seuil pour la présentation d'initiatives législatives ayant trait aux questions qui intéressent les minorités.

Procédures relatives aux droits et coutumes des minorités et des peuples autochtones

La proportion de réponses affirmatives à une autre question, moins spécifique, sur les procédures parle-

Procédures parlementaires : Slovénie

L'article 64, paragraphe 5, de la Constitution slovène garantit aux représentants des deux communautés nationales, un droit de veto sur les questions qui les concernent directement. Les lois, règlements et autres textes qui ont trait exclusivement à l'exercice des droits prévus par la Constitution et à la position des communautés nationales ne peuvent être adoptés sans le consentement de leurs représentants. On retrouve cette disposition dans le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, qui dispose, en outre, qu'il y a consentement lorsque les deux députés des communautés nationales votent pour la loi. Pour plus ample information, voir l'étude sur la Slovénie réalisée par l'UIP et le PNUD.



II. Réglementation nationale et représentation des minorités et des peuples autochtones



→ mentaires, a été beaucoup plus élevée. Il s'agissait de dire si la réglementation et les procédures parlementaires renfermaient des dispositions portant expressément sur les droits et coutumes des minorités et des peuples autochtones. Vingt-sept pour cent des pays ont répondu par l'affirmative et ce, dans la majeure partie des régions géographiques répertoriées dans le présent rapport : Afrique subsaharienne, Amériques, Asie, Europe et pays nordiques. Les dispositions mentionnées dans les réponses avaient trait à l'utilisation des langues, à l'observation des fêtes officielles, à l'acceptation des coutumes et des tenues traditionnelles. En Norvège, par exemple, le 6 février est célébré comme la Journée du peuple saami - journée de fête nationale dite « journée du drapeau » - et le Parlement norvégien hisse le drapeau saami.

Emploi de plus d'une langue dans les délibérations du Parlement

Un grand nombre des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative à la question de savoir si plus d'une langue était utilisée dans les délibérations parlementaires. En Nouvelle-Zélande, par exemple, le maori a été officiellement admis à la Chambre en 1985. Seuls l'anglais et le maori ont le statut de langues officielles au Parlement, mais

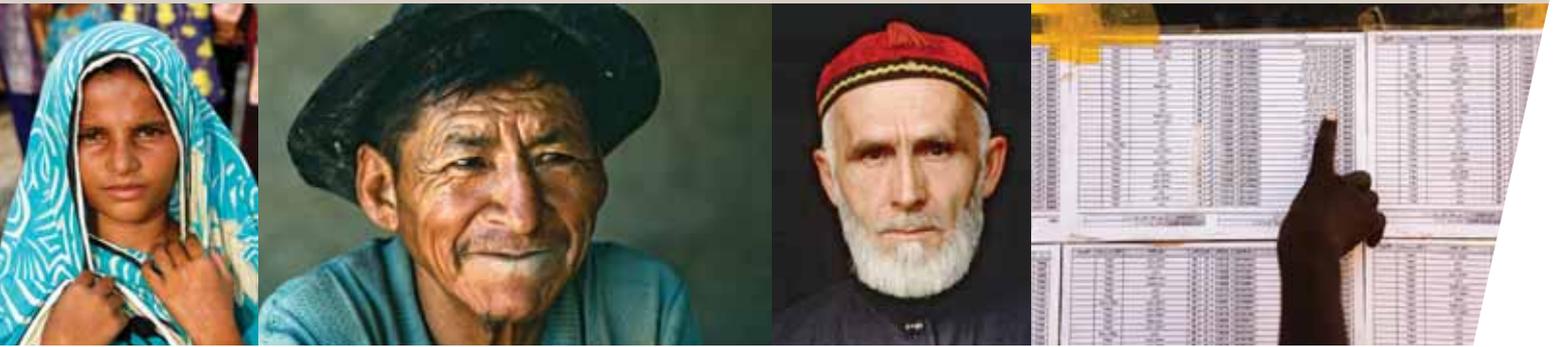


Reconnaissance symbolique : Australie

En 2008, pour la première fois, l'ouverture d'une session parlementaire, la 42ème, a été précédée d'une cérémonie autochtone de « bienvenue au pays », dirigée par une aînée du peuple ngambri. Cette cérémonie n'était pas exigée par le Règlement. Elle a été organisée à la suite d'une concertation entre les Présidents de chambre et le Gouvernement. Le 23 juin 2010, suite à un réexamen de la Commission de la procédure, le Règlement intérieur de la Chambre des représentants a été modifié de manière à inclure officiellement une cérémonie aborigène d'accueil lors de la journée d'ouverture des futures législatures.



d'autres langues sont utilisées de temps en temps, en particulier lors de la première prise de parole d'un parlementaire. Le site web du Parlement néo-zélandais possède une interface anglaise et une interface maorie. Les parlementaires peuvent faire leurs serments et déclarations en anglais ou en maori et il en va de même lorsqu'ils s'adressent au Président du Parlement en anglais ou en maori (article 353 du Règlement intérieur). Enfin, le Président peut demander que les projets et propositions de loi, de même que les rapports, requêtes et autres documents soient traduits et imprimés dans une autre langue (article 366 du Règlement intérieur).



Mesures de sensibilisation et d'inclusion des minorités et des peuples autochtones à l'intention des parlementaires et du personnel parlementaire

Il était aussi demandé aux représentants des parlements nationaux si les instances législatives disposaient de procédures de sensibilisation et d'inclusion des minorités et des peuples autochtones à l'intention des parlementaires et du personnel parlementaire. Les résultats montrent que ces questions sont relativement peu traitées dans les parlements. Il pourrait donc y avoir des efforts à fournir dans ce domaine. Le Graphique 4 reprend les réponses à ces questions.

Les parlements ne célèbrent la Journée internationale des peuples autochtones que dans environ 17 pour cent des pays qui ont répondu. Environ un tiers des pays ont indiqué que leur parlement avait mis au point une stratégie médiatique pour communiquer et dialoguer sur les questions concernant les minorités et les peuples autochtones. Ils sont à peu près autant à offrir une formation spécialisée sur l'inclusion au personnel des parlements et aux parlementaires. La seule question à laquelle la majorité des personnes

interrogées ont répondu par l'affirmative est celle qui a trait à la dotation des bibliothèques parlementaires en documentation sur les questions relatives aux minorités et aux peuples autochtones.

2.4 Traitement des questions relatives aux minorités et aux peuples autochtones par le Parlement

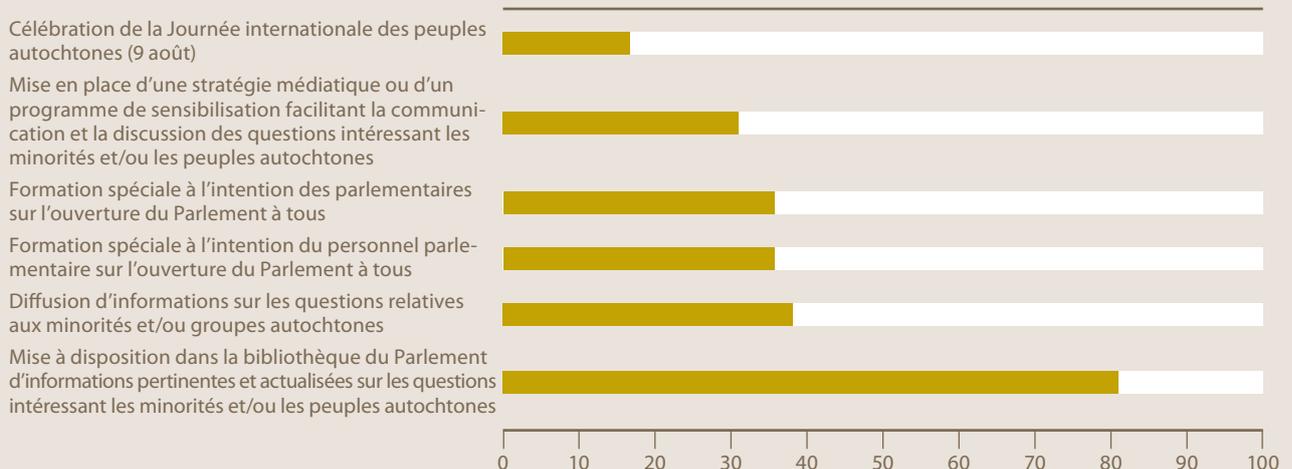
La présente section donne un rapide aperçu de la manière dont les parlements traitent les questions



Les parlements. . . peuvent eux-mêmes jouer un rôle important en adoptant et en promouvant de nouvelles normes de protection et d'inclusion des minorités et des peuples autochtones.

Graphique 4

Le Parlement a-t-il mis en œuvre l'une ou l'autre des mesures suivantes ? (42 réponses)



II. Réglementation nationale et représentation des minorités et des peuples autochtones



→ concernant les minorités et les peuples autochtones. L'existence d'organes parlementaires chargés des questions intéressant les minorités et les peuples autochtones est un moyen de savoir si le Parlement considère ces questions comme un domaine ou une catégorie distincte en matière législative. D'autres éléments tels que l'obligation de consulter les groupes représentant les minorités et les peuples autochtones ou de réserver un temps de parole à l'examen des questions qui concernent ces groupes sont eux aussi révélateurs.

56 %

Les réponses au questionnaire montrent que les parlements sont nombreux à s'être dotés d'organes spécialisés pour traiter les questions relatives aux minorités et aux peuples autochtones.

Organes parlementaires spécialisés

Les réponses au questionnaire montrent que les parlements sont nombreux à s'être dotés d'organes spécialisés pour traiter les questions relatives aux minorités et aux peuples autochtones. Cinquante-six pour cent des pays ont en effet répondu par l'affirmative. Dans certains cas, il peut s'agir d'un organe parlementaire doté d'un mandat général sur les questions de droits de l'homme englobant les questions qui intéressent les minorités et les peuples autochtones. Les sondés ont mentionné différents types d'organes : commissions et sous-

commissions. On trouvera dans le graphique 5 des indications précises sur la répartition des réponses selon les régions.

Dans toutes les régions sauf une (les Etats arabes) il y a des parlements dotés d'organes parlementaires traitant des questions relatives aux minorités, dans une proportion relativement élevée, puisqu'il s'agit d'au moins 40 pour cent des parlements sondés dans chacune de ces régions. Ces résultats montrent une institutionnalisation considérable des procédures parlementaires pour traiter les questions intéressant les minorités, quels que soient les pays ou régions.

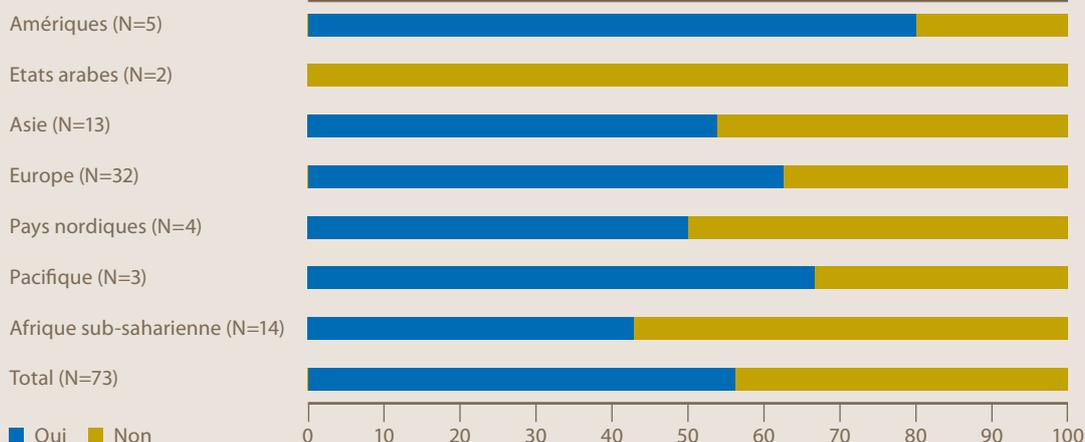
Obligation de consulter les minorités et les peuples autochtones

Une proportion nettement moindre, quoique toujours importante (32 pour cent), de pays ont rapporté que leur parlement avait, sous une forme ou une autre, l'obligation de consulter les minorités et les peuples autochtones. Les six régions dans lesquelles les parlements étaient dotés d'organes spécialisés ont répondu par l'affirmative. Le taux de « oui » à cette question fluctue beaucoup d'une région à l'autre que pour la

Graphique 5

(N=réponses)

Instances parlementaires traitant des questions relatives aux minorités et aux peuples autochtones





Consultations parlementaires : Afrique du Sud

La loi de 2003 sur les chefs traditionnels et le système de gouvernance dispose que tout projet de loi concernant le droit coutumier ou les coutumes des communautés traditionnelles doit, avant d'être adopté par la Chambre où il a été déposé, être soumis par le Secrétaire du Parlement à la Chambre nationale des chefs traditionnels, pour observations. La Chambre nationale des chefs traditionnels doit alors remettre toutes les observations qu'elle souhaite formuler, dans un délai de 30 jours.



question précédente. S'agissant de l'organisation du processus de consultation, les répondants ont mentionné les auditions, les demandes de communications écrites, les réunions informelles d'experts et les déplacements dans les circonscriptions.

Traitement des questions relatives aux minorités et aux peuples autochtones dans les séances plénières du Parlement

Pour ce qui est de l'examen des questions intéressant les minorités et les peuples autochtones en séances plénières, la grande majorité des réponses indique que ces débats pléniers sont occasionnels et n'ont lieu que lorsque ces questions se posent. Il apparaît que seuls six pays n'ont jamais de débats pléniers sur les questions portant expressément sur les préoccupations des minorités et des peuples

Une jeune fille travaillant sur le marché de Oaxaca (Mexique). Au Mexique, le Parlement débat régulièrement en plénière des questions intéressant les minorités et les peuples autochtones.



autochtones. Inversement, dans trois cas, les personnes qui ont rempli le questionnaire ont indiqué que leur parlement organisait des débats pléniers sur les questions intéressant les minorités et les peuples autochtones de manière régulière et non occasionnelle. Il s'agit des parlements de la Croatie, de la Hongrie et du Mexique.

III. Normes et usages des groupes parlementaires en matière d'inclusion des minorités et des peuples autochtones



L'étude réalisée par l'UIP et le PNUD en 2009 demandait aussi aux groupes parlementaires de s'exprimer sur les questions touchant aux minorités. Les personnes interrogées en l'espèce étaient des représentants de ces groupes, un par groupe. Quarante-cinq groupes parlementaires de 24 pays situés sur le continent américain, en Asie, en Europe, dans les pays nordiques, dans le Pacifique et en Afrique sub-saharienne ont répondu. S'il n'est pas représentatif de tous les groupes parlementaires, cet échantillon donne néanmoins un aperçu des pratiques de ces groupes sur les questions autochtones.

Outre une série de questions sur les minorités, il était aussi demandé aux représentants des groupes parlementaires d'indiquer si leur groupe appartenait à l'une des grandes familles internationales de partis. Cela permet donc d'ébaucher une comparaison quant à la manière dont les groupes de même tendance idéologique abordent les questions concernant les minorités. Quatre groupements internationaux de partis étaient proposés : Internationale Démocrate Centriste, Union Démocrate Internationale, Internationale Libérale, Internationale Socialiste, ainsi qu'une option « autres ».

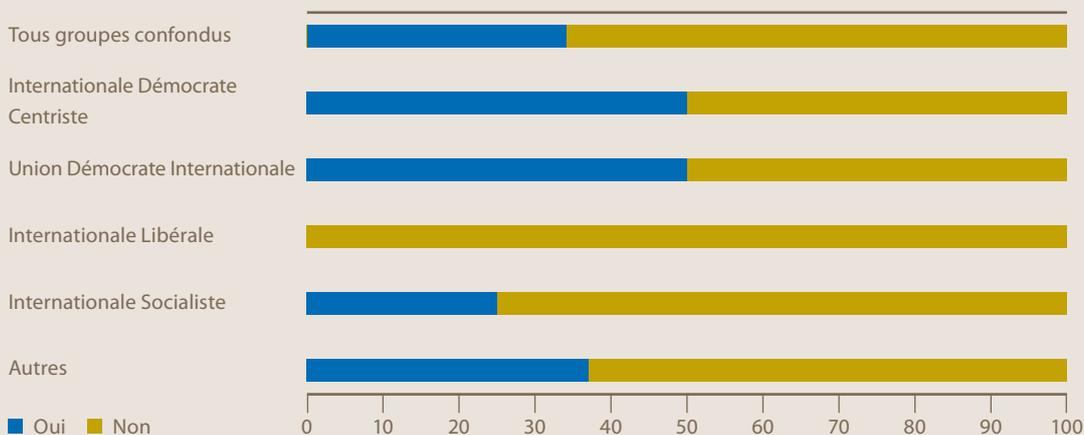
3.1 Application de mesures spéciales par les groupes parlementaires

Environ un tiers des groupes parlementaires ayant répondu à l'enquête ont dit qu'ils appliquaient des mesures spéciales pour promouvoir la représentation des minorités et des groupes autochtones au Parlement. On trouvera des indications précises sur la répartition des réponses par famille politique.

La moitié des groupes parlementaires appartenant à l'Internationale Démocrate Centriste ou à l'Union Démocrate Internationale ont dit appliquer des mesures spéciales. Cette proportion est moindre chez les groupes parlementaires affiliés à l'Internationale Socialiste, ce qui est assez inattendu quand on sait que les partis de gauche se posent traditionnellement comme promoteurs des causes des groupes défavorisés. Aucun des groupes libéraux n'a dit utiliser des mesures spéciales, ce qui cadre avec l'idéologie libérale qui consiste à appliquer un traitement égal et à ne pas faire de distinction. La catégorie « autres » est la plus importante de

Graphique 6

Votre groupe parlementaire a-t-il adopté des mesures spéciales visant à promouvoir la présence des minorités et/ou groupes autochtones au Parlement ? (45 réponses)





l'échantillon. Elle regroupe les partis écologistes, les partis d'orientation chrétienne, les partis d'extrême gauche et les groupes parlementaires dont les représentants n'ont pas indiqué la tendance idéologique. Près de 40 % des représentants de cette catégorie ont indiqué que leurs groupes avaient adopté des mesures spéciales en faveur des minorités.

La plupart des personnes qui ont répondu par l'affirmative n'ont cependant pas indiqué quelles mesures leurs groupes appliquaient. S'agissant du type de mesures adoptées, elles ont le plus souvent indiqué que leur parti était avait une volonté globale d'inclure l'ensemble de la société. Il convient donc de voir dans les réponses à cette question les principes généraux d'un parti plus que la fréquence de certaines pratiques d'inclusion des minorités et des groupes autochtones.

3.2 Engagements et mesures spécifiques

Les réponses à d'autres questions sur les engagements et mesures spécifiques confirment que les dispositions et pratiques spéciales sont rares. On trouvera dans le Graphique 7 ci-après des données précises sur les positions officielles des partis politiques sur les questions intéressant les minorités,

leur participation à des processus de consultation des groupes représentant les minorités et l'adoption par eux de mécanismes visant à promouvoir la participation de ces groupes au processus d'élaboration des politiques. Comme l'indique le graphique, cette question est aussi celle qui a recueilli le moins grand nombre de réponses positives.

3.3 Représentation des minorités et des peuples autochtones dans les instances décisionnelles des groupes parlementaires

Il ressort aussi de l'enquête que la représentation des minorités et des peuples autochtones dans les instances de décision des groupes parlementaires est limitée. Les réponses à la question portant sur l'importance de la représentation des minorités et des peuples autochtones dans ces structures se répartissent comme suit : 19 pour cent des répondants ont indiqué que ces groupes étaient très bien représentés, 43 pour cent, qu'ils étaient relativement bien représentés, 14 pour cent, pas très bien, et 24 pour cent, pas du tout. Ainsi donc plus d'un tiers des groupes parlementaires interrogés indiquent un manque de représentation des minorités dans les organes de décision de leur organisation.

Graphique 7

Votre groupe parlementaire a-t-il adopté ... ? (45 réponses)

un système de consultation des minorités et/ou groupes autochtones ?



des mécanismes visant à promouvoir la participation des personnes appartenant à des minorités et/ou des groupes autochtones dans le processus de détermination de la politique ?



un manifeste, une politique ou une position officielle sur les questions intéressant les minorités et/ou les peuples autochtones ?



■ Oui ■ Non

0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100

IV. Les parlementaires et leur appréciation de l'état de la représentation des minorités et des peuples autochtones



Le dernier groupe de sondés dans le cadre du projet UIP-PNUD se composait de parlementaires, qui ont répondu à titre individuel. Leurs réponses permettent d'appréhender les problèmes touchant à la représentation des minorités et des groupes autochtones au Parlement sous un autre angle. Cent trente deux parlementaires de 48 pays représentant les sept régions géographiques utilisées dans le présent rapport ont rempli le questionnaire. Soixante cinq pour cent des sondés disent appartenir au groupe majoritaire et 35 pour cent aux minorités ou aux groupes autochtones de leur pays.

4.1 Ampleur de la représentation des minorités et des groupes autochtones

Plus de 45 pour cent des parlementaires qui ont répondu estiment que les minorités et les peuples autochtones ne sont pas très bien ou pas du tout représentés dans leur parlement. Ils ne sont que 20 pour cent à penser que ces groupes sont très

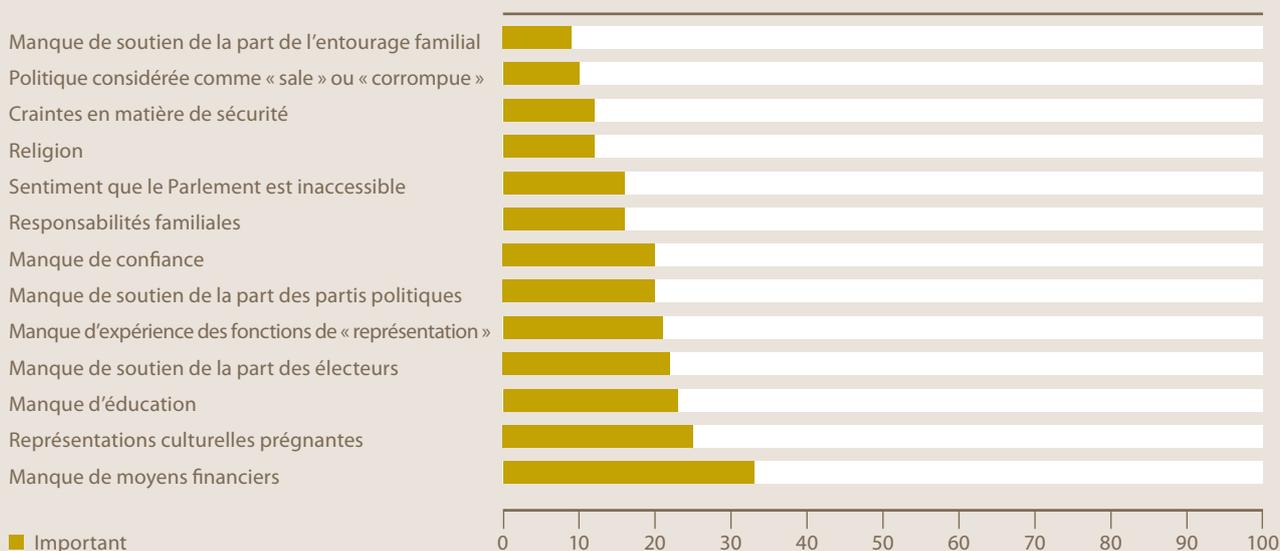
bien représentés et 30 pour cent à penser qu'ils sont relativement bien représentés. Si on ramène l'échantillon aux seuls parlementaires appartenant à une minorité ou un groupe autochtone, ils sont 60 pour cent à juger que ces groupes ne sont pas très bien ou pas du tout représentés. Ces résultats rappellent le pourquoi de cette enquête et la raison pour laquelle il faut examiner les divers moyens de rendre les parlements nationaux plus inclusifs.

4.2 Obstacles empêchant les membres des minorités et des groupes autochtones d'entrer en politique

L'enquête met en exergue un certain nombre d'obstacles fondamentaux qui empêchent les membres des minorités et des groupes autochtones d'entrer en politique. Le graphique ci-après montre les réponses qui ont été données sur le point de

Graphique 8

Les éléments ci-dessous sont susceptibles de décourager les membres des minorités et/ou des groupes autochtones de faire de la politique; à votre avis quel est leur degré d'influence respectif ? (116 réponses)





savoir quelle était l'importance de chaque élément dans une liste d'obstacles potentiels. Il était demandé aux sondés de préciser l'importance de chaque élément comme suit : important, assez important, pas très important, nul, je ne sais pas. Le graphique illustre la proportion de sondés ayant qualifié d'« important » les différents éléments proposés.

De l'avis des parlementaires, il semble que le manque de moyens financiers soit de loin le premier élément à dissuader les membres de minorités ou de groupes autochtones de faire de la politique. Par ailleurs, plus de 20 pour cent d'entre eux ont aussi jugé comme des éléments importants de dissuasion les représentations culturelles prégnantes du rôle des minorités et des peuples autochtones dans la société, le manque d'éducation, le manque de soutien de la part des électeurs et le manque d'expérience des fonctions dites « de représentation ». Ces facteurs sont susceptibles d'évoluer sous l'effet de mesures politiques, avec plus ou moins de résultats. Les mesures visant tel ou tel facteur pourraient aussi influencer sur d'autres.

Les parlements pourraient s'instruire davantage sur les minorités et les groupes autochtones et sur les problèmes qu'ils rencontrent, ils pourraient faire davantage pour travailler avec eux et aménager les procédures pour leur permettre de prendre part au processus législatif.

Par exemple, en améliorant l'éducation, on améliorerait aussi la situation financière des minorités qui pourraient ainsi combattre plus efficacement les préjugés culturels.

On note des différences intéressantes dans la perception des éléments de dissuasion si l'on fait une distinction entre les parlementaires appartenant au groupe majoritaire et ceux qui sont issus de minorités. Le pourcentage de parlementaires classant presque



Graphique 9

■ Parlementaires issus de minorités ■ Parlementaires appartenant au groupe majoritaire

Opinion sur la prise de mesures spéciales pour garantir la présence au parlement de parlementaires appartenant à des minorités et/ou des groupes autochtones (d'accord + tout à fait d'accord) (122 réponses)

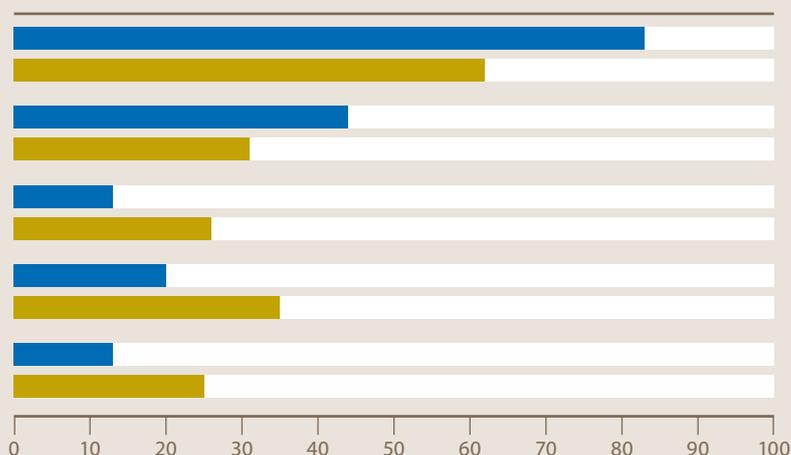
Des mesures spéciales sont nécessaires pour remédier à la sous-représentation des minorités et/ou des groupes autochtones

Les mesures spéciales ne doivent être que provisoires

Les mesures spéciales en faveur des minorités et/ou des groupes autochtones sont inutiles et ont une valeur purement symbolique

Les mesures spéciales ne sont pas nécessaires. Les membres des minorités et/ou des groupes autochtones devraient être élus pour leurs qualités

Les mesures spéciales sont discriminatoires



IV. Les parlementaires et leur appréciation de l'état de la représentation des minorités et des peuples autochtones



→ tous les éléments cités comme critères « importants » de dissuasion est plus important dans le sous-échantillon des parlementaires issus de minorités ou de groupes autochtones que chez les parlementaires issus du groupe majoritaire. Si le manque de moyens financiers est l'obstacle le plus souvent mentionné par les deux groupes, le classement des autres obstacles en revanche diffère d'un groupe à l'autre. Le manque d'éducation est le deuxième obstacle avancé par les membres des minorités, qui accordent aussi beaucoup plus d'importance que les membres du groupe majoritaire à l'expérience des fonctions de représentation.

4.3 Adhésion aux mesures électorales spéciales

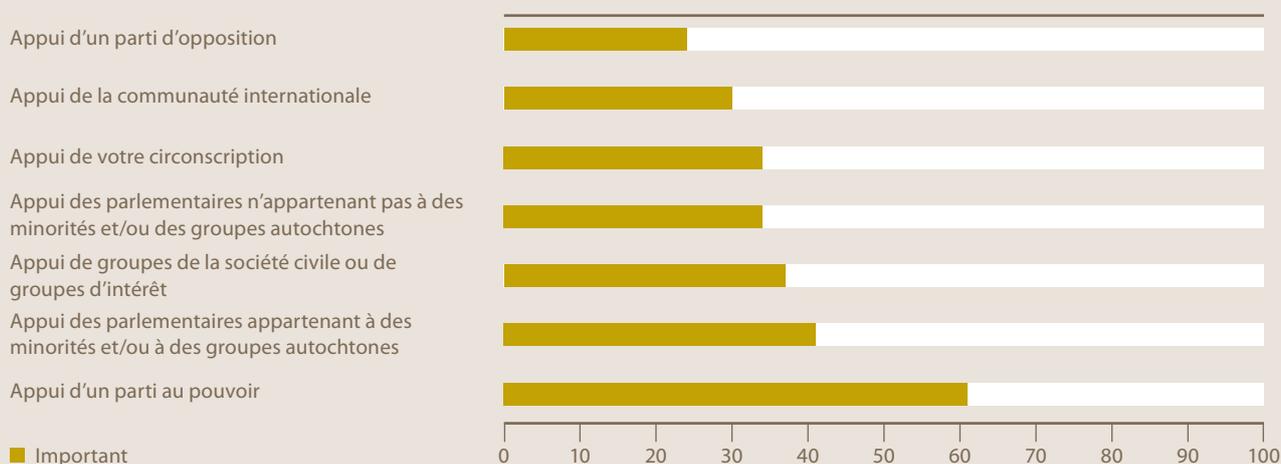
Autre élément important qui ressort de l'enquête, les sondés sont massivement favorables à différentes formes de mesures électorales spéciales. Des exemples de mesures spéciales propres à garantir la représentation des minorités au Parlement étaient proposés dans la réponse : sièges réservés,

quotas, nominations, dérogation aux seuils électoraux, découpage des circonscriptions, etc. Pour chaque exemple, plusieurs réponses étaient possibles, comme suit : tout à fait d'accord, d'accord, sans avis sur la question, pas d'accord et pas du tout d'accord. Le Graphique 9 représente la proportion de personnes ayant répondu « d'accord » ou « tout à fait d'accord » à une série de questions portant sur les mesures spéciales.

La grande majorité des parlementaires, qu'ils appartiennent au groupe majoritaire ou soient issus de minorités ou de groupes autochtones, sont d'accord ou tout à fait d'accord sur la nécessité d'instaurer des mesures spéciales pour remédier à la sous-représentation des minorités et des groupes autochtones. Dans les deux cas, ils sont beaucoup moins nombreux (moins de la moitié à chaque fois) à penser que les mesures spéciales ne devraient être appliquées que de manière provisoire. Enfin, ils ont été relativement peu nombreux à souscrire aux trois dernières propositions reflétées dans le Graphique 9, qui ont toutes trait, d'une

Graphique 10

Quelle est le poids des éléments suivants sur l'adoption de dispositions législatives portant sur les minorités et/ou les groupes autochtones ? (125 réponses)





manière ou d'une autre, à l'intérêt et l'équité des mesures spéciales.

Ce graphique fait aussi ressortir des divergences considérables entre les parlementaires issus du groupe majoritaire et ceux qui appartiennent à une minorité ou à un groupe autochtone sur chacune des affirmations. La différence la plus notable concerne la première affirmation, à savoir que des mesures spéciales sont nécessaires pour remédier à la sous-représentation. Si les parlementaires appartenant au groupe majoritaire souscrivent à cette proposition dans une proportion bien moindre que les autres, ils ont tout de même été 62 pour cent à donner un avis positif. En revanche, ces parlementaires sont beaucoup plus nombreux que les autres à souscrire aux trois dernières affirmations qui vont à l'encontre des mesures spéciales, mais dans aucun des trois cas, cette proportion ne dépasse les 35 pour cent. En somme, les réponses données par l'échantillon permettent de penser que les parlementaires issus du groupe majoritaire comme ceux des minorités sont en général favorables à l'application de mesures spéciales.

4.4 Facteurs influant sur l'adoption de textes de loi sur les questions intéressant les minorités et les peuples autochtones

L'appui des majorités, tant politique qu'éthnique, est crucial pour permettre l'adoption par le Parlement de textes sur les minorités. Les résultats de l'enquête confirment cette perception intuitive des processus de prise de décision dans les parlements modernes. Il était demandé aux parlementaires de donner une appréciation d'un certain nombre d'éléments pesant sur les chances de voir des projets de loi sur les minorités et les peuples autochtones aboutir. On peut voir dans le graphique 10 la proportion de cas dans lesquels les parlementaires ont répondu « tout à fait d'accord ».

L'appui du parti en place apparaît de loin comme étant le facteur le plus important pour permettre à des initiatives législatives sur les minorités et les

Les sondés sont, pour une bonne partie d'entre eux, favorables à des mesures électorales spéciales en faveur des minorités et des peuples autochtones.

peuples autochtones d'aboutir. Il est donc important que les minorités et les peuples autochtones travaillent avec les partis en place. Cela peut se faire au sein des partis en question lorsque les minorités et les peuples autochtones y sont représentés. Inversement, lorsqu'ils ne sont pas représentés au sein des forces politiques qui détiennent le pouvoir, les représentants des minorités et des groupes autochtones doivent négocier au sein des commissions parlementaires et en plénière. L'intérêt des négociations internes aux partis par opposition aux négociations dans l'enceinte parlementaire sur les questions en rapport avec les minorités et les peuples autochtones est un point important qui appelle de plus amples recherches.

L'appui de la société civile et des groupes d'intérêt est aussi cité, ce qui est relativement surprenant, parmi les trois éléments les plus importants pour l'aboutissement des initiatives législatives concernant les minorités et les groupes autochtones. Si ces groupes sont extérieurs au Parlement, ils ont apparemment un effet considérable sur la manière dont les questions intéressant les minorités et les groupes autochtones y sont traitées. Il y aurait donc, pour les parlementaires, un lien fort entre ce qui se passe à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement en matière de promotion des droits des minorités et des peuples autochtones. Il serait donc beaucoup plus facile de créer, au Parlement, les coalitions majoritaires nécessaires pour faire passer les initiatives législatives concernant les minorités et les peuples autochtones si l'opinion publique était favorable à l'inclusion des minorités et aux causes qui les concernent.

V. Conclusion : difficultés à surmonter en matière de représentation des minorités et des peuples autochtones



Les principaux constats et exemples de bonnes pratiques ont été exposés tout au long de ce rapport. On trouvera dans cette dernière section, un aperçu des difficultés mises en évidence par l'étude en matière de représentation des minorités et des peuples autochtones. Si certains des problèmes que rencontrent les parlements peuvent être propres à leur pays, un certain nombre de questions se posent dans les différents contextes nationaux. On retrouve différents problèmes en ce qui concerne la reconnaissance et le statut juridique des minorités, les mesures électorales positives, les procédures parlementaires sur les questions intéressant les minorités, la prise en compte des minorités et des groupes autochtones dans les politiques et la sensibilisation des médias et de la société civile. Chacun de ces points sera rapidement abordé dans la présente conclusion.

5.1 Reconnaître la diversité ethnique et culturelle

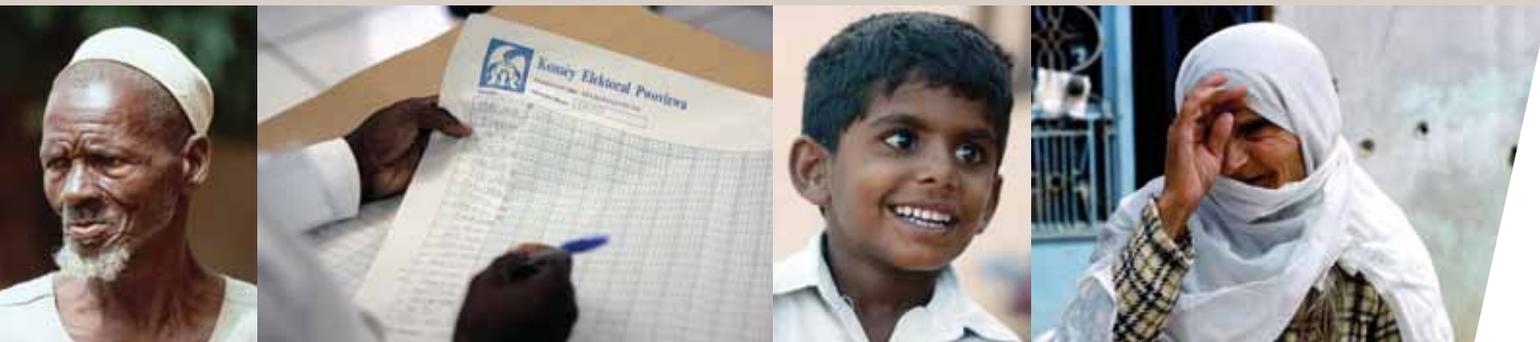
Les mesures visant à promouvoir des parlements inclusifs supposent avant tout de reconnaître la diversité culturelle. Les réponses au questionnaire font apparaître que cela pose problème dans certains pays. Il importe que l'Etat fasse cas des demandes de citoyens et de groupes visant à faire reconnaître leur identité particulière, la leur différence culturelle, leur autonomie et leur mode de vie. La prise en compte des droits des minorités et des peuples autochtones est un préalable important à la participation effective des minorités et des peuples autochtones à la vie publique. Or, c'est aux parlements nationaux qu'il appartient de reconnaître les minorités et les peuples autochtones et de définir leur statut juridique.

5.2 Manque de données sur la représentation parlementaire

On ne dispose pas de données suffisantes sur l'inclusion des minorités et des peuples autochtones au Parlement. Seuls 41 des 91 parlements qui ont participé à l'enquête ont donné des informations sur le nombre précis de représentants des minorités au sein de l'Institution. Le fait que les autres parlements n'aient pas répondu à cette question porte à croire que nombre d'entre eux ne rassemblent pas d'informations sur le sujet. Or, cette absence d'efforts pour connaître le nombre de représentants des minorités pourrait contribuer à perpétuer leur sous-représentation. Les minorités et les groupes autochtones ont les mêmes difficultés que les femmes à s'assurer une représentation parlementaire. Pourtant, dans de nombreux pays, il est plus difficile de trouver des informations sur l'inclusion des minorités et des peuples autochtones au Parlement, que sur celle des femmes.

Des citoyens attendant d'exercer leur droit de vote constitutionnel pour les élections présidentielles et provinciales en Afghanistan, où des sièges réservés sont prévus pour les minorités.





Lorsqu'elles ne sont pas résolues, les questions de reconnaissance et de statut juridique font partie des éléments qui empêchent d'obtenir des données sur l'intégration des minorités et des peuples autochtones au Parlement. La protection des données personnelles et les lois sur la vie privée ajoutent encore à la difficulté de trouver des informations exactes et fiables sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement. Il est important de mettre en regard le respect du droit à la vie privée et la nécessité d'avoir des informations fiables sur les caractéristiques de l'exclusion et de la sous-représentation pour faire évoluer la situation et assurer une représentation appropriée aux minorités et aux peuples autochtones au Parlement.

5.3 Mesures électorales spéciales

Il ressort des questionnaires adressés aux groupes parlementaires et aux législateurs, pris isolément, que les uns et les autres sont, pour une bonne partie d'entre eux, favorables à des mesures électorales spéciales en faveur des minorités et des peuples autochtones. Parallèlement, on sait peu de choses, au plan institutionnel, sur les solutions envisageables - d'après leurs réponses, il semble que certains parlementaires ne connaissent pas les mesures spéciales ou ne savent pas comment les classer. Il pourrait être nécessaire de diffuser des informations sur les mesures électorales destinées à assurer une voix et une représentation aux représentants des minorités et des groupes autochtones dans les parlements nationaux pour encourager un plus large recours à ces mesures.

5.4 Politique de recrutement des partis politiques

Bien que conscients du rôle des mesures électorales spéciales, certains des sondés ont insisté sur le devoir des partis politiques de donner un caractère inclusif aux assemblées nationales. Un certain nombre d'entre eux ont mentionné l'intégration des minorités et des peuples autochtones, parmi les grands efforts que devaient faire leur parti politique. Même lorsque la législation électorale ne prévoit pas de dispositions spéciales, les partis peuvent appliquer une politique de recrutement sans exclusive pour promouvoir les minorités et les peuples autochtones. Cela demande d'abord l'élaboration d'une politique normative et l'affectation de ressources matérielles pour établir un dialogue avec les minorités et les communautés autochtones, identifier des candidats au sein de ces communautés et les préparer à l'exercice des responsabilités politiques.



V. Conclusion : difficultés à surmonter en matière de représentation des minorités et des peuples autochtones



5.5 Responsabilité institutionnelle des parlements

Pour ce qui est des procédures parlementaires, les sondés ont d'abord mentionné les difficultés à organiser des consultations et à atteindre les intéressés. Les ressortissants de pays moins avancés ont souvent fait état du manque de moyens dont disposaient les parlementaires qui souhaitent mener une action de proximité auprès des minorités et des communautés autochtones, dont certaines vivent parfois dans des zones reculées. Si les parlements de pays plus développés en matière économique ne rencontrent pas les mêmes difficultés sur le plan matériel, il semblerait qu'ils aient du mal à trouver le temps d'organiser des consultations et des actions de proximité. Il apparaît en outre, quelle que soit la région et quel que soit le niveau de développement du pays, que le règlement intérieur et les procédures du Parlement ne prévoient que très rarement des mesures spéciales au sujet de l'examen et de l'adoption des initiatives législatives sur les minorités et les peuples autochtones.

Il y a beaucoup de progrès à faire dans la sensibilisation des parlementaires et du personnel des parlements aux questions qui intéressent les minorités et les peuples autochtones. Il semble en outre que l'on se soucie peu, dans les coulisses du Parlement, d'avoir un personnel parlementaire où toutes les communautés soient représentées. Globalement, il ressort des réponses aux questionnaires que sur le plan institutionnel, les parlements pourraient s'instruire davantage sur les minorités et les groupes autochtones et sur les problèmes qu'ils rencontrent, qu'ils pourraient faire davantage pour travailler avec eux et aménager les procédures pour leur permettre de prendre part au processus législatif.

5.6 Adaptation des politiques

Les sondés sont majoritairement conscients que les intérêts des minorités et des groupes autochtones portent sur toute une série de domaines. Ils identi-

fient aussi clairement les mesures politiques prioritaires pour améliorer le sort des groupes les plus défavorisés et marginalisés. D'où l'accent mis par exemple sur l'éducation dans les réponses des différents groupes de personnes interrogées aux questions sur les éléments empêchant l'intégration des minorités et des peuples autochtones au Parlement. Certaines questions, telles que les droits spéciaux à la propriété foncière ou l'utilisation des langues des minorités dans la sphère publique, sont polémiques par essence et demandent beaucoup d'échanges et de délibérations avec les groupes majoritaires.

5.7 Les parlements et la sensibilité de la société aux questions intéressant les minorités et les peuples autochtones

Enfin, face aux inquiétudes ou à l'opposition du grand public aux politiques de fond et aux mesures procédurales en faveur des minorités et des peuples autochtones, il faut une action concertée pour sensibiliser la société civile aux questions intéressant les minorités et les peuples autochtones. Un certain nombre de sondés ont insisté sur l'importance des efforts de sensibilisation qui peuvent contribuer à faire évoluer les attitudes de la société en général et susciter une adhésion du public aux causes des minorités. Les parlementaires qui ont rempli le questionnaire voient donc dans les travaux de sensibilisation à l'extérieur du Parlement un moyen important d'obtenir ensuite des changements au sein du Parlement. Parallèlement, les parlements étant le principal lieu de débat de l'organisation politique moderne, ils peuvent eux-mêmes jouer un rôle important en adoptant et en promouvant de nouvelles normes de protection et d'inclusion des minorités et des peuples autochtones.



A propos du projet

Pour des parlements inclusifs : la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement

A Najaf (Iraq), le 31 mars 2009, un jeune électeur montre la tache d'encre au bout de son doigt, preuve qu'il est allé voter.



Nombre de cas de par le monde montrent qu'une représentation suffisante des minorités et des peuples autochtones dans l'élaboration des politiques et des décisions de la société est essentielle pour rompre le cycle de discrimination et d'exclusion dont ces groupes sont victimes et mettre ainsi fin à leur niveau disproportionné de pauvreté.

Pourtant les minorités et les peuples autochtones continuent souvent à ne pas pouvoir participer de manière effective aux décisions, notamment au Parlement national. Un parlement démocratique se doit, entre autres choses, de refléter la diversité sociale de la population. Un parlement qui n'est pas représentatif sur ce plan donne le sentiment à certains groupes et communautés d'être marginalisés voire totalement exclus du processus politique, ce qui n'est pas anodin pour la qualité de la vie publique ou la stabilité du système politique et de la société en général.

L'Union interparlementaire (UIP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) réalisent un projet visant à apprécier et à promouvoir la représentation effective des minorités et des peuples autochtones au Parlement. Les objectifs de ce projet sont les suivants :

- renforcer les connaissances sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement,
- donner des outils aux Parlements et autres parties prenantes pour rendre les parlements plus inclusifs,
- renforcer les capacités pour faire avancer l'idée de parlements plus inclusifs.

Ce projet est financé par l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), pour la période 2008-2010. On trouvera plus ample information sur les pages suivantes : www.ipu.org/minorities-f et <http://www.agora-parl.org/node/1061>.



Union interparlementaire

Maison des Parlements
5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Genève, Suisse

Téléphone : +41 22 919 41 50
Fax : +41 22 919 41 60
E-mail : postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org



Programme des Nations Unies pour le développement

One United Nations Plaza
New York, NY 10017
Etats-Unis d'Amérique

Téléphone : +1 (212) 906-5000
Fax : +1 (212) 906-5001
www.undp.org

Bureau de l'Observateur permanent de l'Union interparlementaire auprès des Nations Unies

220 East 42nd Street – Suite 3002
New York, N.Y. 10017
États-Unis d'Amérique

Téléphone : +1 212 557 58 80
Fax : +1 212 557 39 54
E-mail : ny-office@mail.ipu.org

ISBN 978-92-9142-463-4



9 789291 424634 >

