

Version révisée

26 mai 2021

## Rapport de conférence

### *La démocratie et l'évolution du rôle du parlement au XXI<sup>e</sup> siècle*

#### Introduction

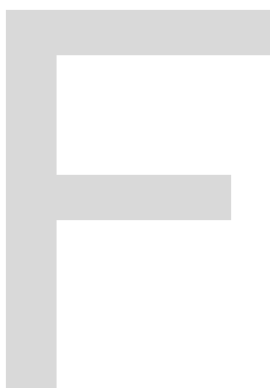
Le rôle fondamental joué par le parlement est inscrit dans la constitution de presque tous les pays du monde. Quel que soit le contexte, ou presque, ce rôle repose sur les fonctions essentielles que sont la représentation, l'élaboration des lois, le droit de regard sur le gouvernement et le cycle budgétaire. Ces fonctions essentielles et universelles ont évolué au fil des siècles, au rythme du développement historique de l'institution parlementaire. Toutefois, le rôle joué par le parlement ne saurait être vu exclusivement sous cet angle.

La société change et l'évolution technologique entraîne des bouleversements en profondeur du monde du travail, ainsi que de la place occupée par l'individu dans la société. Les rouages du gouvernement se complexifient et la communauté internationale doit faire face à de nouveaux défis, qui suscitent l'émergence de nouvelles formes de coopération internationale.

À bien des égards, le parlement d'aujourd'hui est l'émanation du modèle codifié au XIX<sup>e</sup> siècle. Toutefois, ce modèle n'est pas gravé dans le marbre et il a donc évolué. En tant qu'institution la plus directement en prise sur la volonté du peuple, le parlement évolue en permanence, tant dans les fonctions qu'il remplit dans la société que dans les modalités d'exercices de son mandat.

Les parlements assument de plus en plus fréquemment des rôles qui ne relevaient naguère pas de leur compétence. Ils dialoguent par exemple avec le public, qu'ils forment et informent, et interviennent beaucoup plus qu'auparavant sur la scène politique internationale.

Le présent rapport met en évidence certains des changements qui ont transformé, transforment aujourd'hui, ou transformeront peut-être demain, le rôle joué par le parlement dans le cadre démocratique. Il a été conçu comme un document de référence pour la cinquième Conférence mondiale des présidents de parlement.



## Le parlement et la démocratie

La démocratie, sans laquelle il ne saurait y avoir de bonne gouvernance, demeure, de loin, le mode de gouvernement privilégié dans le monde entier<sup>1</sup>. Les principes de la démocratie énumérés dans la *Déclaration universelle sur la démocratie* adoptée par l'UIP en 1997<sup>2</sup> ont été réitérés avec fermeté par l'UIP en 2017, à l'occasion de sa 137<sup>e</sup> Assemblée, à Saint-Pétersbourg<sup>3</sup>.

La démocratie vise à protéger et promouvoir la dignité et les droits fondamentaux des individus, à instaurer la justice sociale et à nourrir le développement économique et social. Il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques. En tant que mode de gouvernement, la démocratie est la façon la plus efficace d'atteindre ces objectifs. C'est également le seul système politique capable d'auto-correction.

En 2006, l'UIP a défini les cinq objectifs fondamentaux d'un parlement démocratique, à savoir la représentativité, l'ouverture et la transparence, l'accessibilité, la reddition de comptes et l'efficacité, aussi bien sur le plan national qu'international<sup>4</sup>. Ces objectifs ont été repris presque mot pour mot en 2015 dans les cibles 16.6 et 16.7<sup>5</sup> des Objectifs de développement durable (ODD), qui reconnaissent que le progrès dans tous les domaines du développement durable exige des institutions efficaces.

Toutefois, la pratique de la démocratie et la manière de la concevoir semblent parfois susciter des déceptions et du désenchantement. À l'échelle planétaire, la proportion des individus mécontents de la performance de leur démocratie augmente, passant de 47,9 pour cent au milieu des années 90 à 57,5 pour cent en 2019<sup>6</sup>. La moitié seulement de la population mondiale interrogée considère son pays comme démocratique. Ces chiffres vont de 78 pour cent en Suisse à 20 pour cent au Venezuela<sup>7</sup>. Dans l'Union européenne (UE), la vaste majorité des citoyens considèrent que leur "voix compte dans l'UE" (56 %), mais un tiers seulement d'entre eux (34 %) font confiance à leur parlement national<sup>8</sup>.

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"<sup>9</sup>, les parlements se doivent de remédier aux principales raisons du désenchantement éprouvé par le public à l'égard de la démocratie et des institutions publiques.

La déclaration adoptée à l'occasion de la Conférence mondiale des présidents de parlement qui s'est réunie en 2015 réaffirmait que "Le parlement comme institution est au cœur de la démocratie et c'est par lui que s'exprime la volonté du peuple". En parallèle, les participants à la Conférence se disaient préoccupés "par le scepticisme du public, par le fossé entre les citoyens et la classe politique" et soulignaient la nécessité de faire en sorte que "les diverses composantes de la société participent à la vie politique".

Alors que le monde entre dans la troisième décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, il est fondamental que les parlements se repositionnent fermement face à l'évolution mondiale de la société, qui est en train de donner naissance à une nouvelle réalité internationale. Nombreux sont les domaines dans lesquels

---

<sup>1</sup> International IDEA, *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise* (Stockholm, 2019) : [www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019](http://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019)

<sup>2</sup> UIP, *Déclaration universelle sur la démocratie* (1997) : [www.ipu.org/fr/notre-impact/des-parlements-plus-forts/notre-action-normative/declaration-universelle-sur-la-democratie](http://www.ipu.org/fr/notre-impact/des-parlements-plus-forts/notre-action-normative/declaration-universelle-sur-la-democratie)

<sup>3</sup> Résolution de l'UIP, *Partager notre diversité : Le 20<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle sur la démocratie* (137<sup>e</sup> Assemblée, 2017)

<sup>4</sup> UIP, *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques* (2006)

<sup>5</sup> Nations Unies (2015) : [sustainabledevelopment.un.org/sdg16](http://sustainabledevelopment.un.org/sdg16)

<sup>6</sup> R.S. Foa et al., *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020* (Cambridge, Royaume-Uni : Centre for the Future of Democracy, 2020) : [www.bennettinstitute.cam.ac.uk](http://www.bennettinstitute.cam.ac.uk)

<sup>7</sup> Dalia Research, *Democracy Perception Index 2019: Global State of Democracy* (2019) : [daliaresearch.com/blog/global-democracy-overview-2019/](http://daliaresearch.com/blog/global-democracy-overview-2019/)

<sup>8</sup> Commission européenne, *Enquête Eurobaromètre standard du printemps 2019* (août 2019) : [ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_4969](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4969)

<sup>9</sup> UIP, *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle : guide des bonnes pratiques* (2006) : [www.ipu.org/fr/ressources/publications/guides/2016-07/parlement-et-democratie-au-xxi-siecle-guide-des-bonnes-pratiques](http://www.ipu.org/fr/ressources/publications/guides/2016-07/parlement-et-democratie-au-xxi-siecle-guide-des-bonnes-pratiques)

les parlements sont mis au défi de trouver des réponses adaptées et de regagner la confiance du public. Dans un monde où l'évolution est plus rapide que jamais, ce qui influe de bien des manières sur la vie des individus, le rôle du parlement est appelé à changer lui aussi.

Bon nombre de ces épineuses questions ont été particulièrement mises en lumière par la pandémie de COVID-19. De nombreux parlements sont à l'arrêt ou fonctionnent de manière très limitée, ce qui affecte la responsabilité et la représentation à un moment critique. Certaines élections ont dû être reportées, certains tribunaux ne peuvent traiter que les affaires urgentes, les libertés individuelles ont été largement restreintes et plusieurs gouvernements ont pris des mesures d'urgence pour ralentir la propagation du coronavirus pendant la pandémie. Dans des moments comme celui-ci, le rôle de contrôle du parlement est particulièrement important pour s'assurer que les mesures prises contre la propagation du coronavirus sont utilisées de façon proportionnée et limitée dans le temps et ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux ni à l'état de droit.

Nos citoyens réclament de la transparence et de la responsabilité. Pour garantir le respect de ces principes, il faut renforcer les contrôles et la lutte contre la corruption et identifier les mécanismes les plus efficaces pour mener à bien ce travail.

Après la pandémie, il est essentiel que les parlements œuvrent de nouveau pour défendre les libertés des citoyens et les droits de l'homme. Si la démocratie était déjà menacée par un manque de confiance des citoyens, il est désormais essentiel de renouer le lien avec ces derniers, sans jouer sur leurs peurs, ni donner davantage de pouvoir aux gouvernements, ni porter atteinte aux libertés démocratiques.

### **Le parlement et le peuple**

Les parlements jouent un rôle de premier plan pour garantir la participation pleine et entière de tout le monde à la prise de décision publique et à la vie politique. C'est le peuple qui remet leur mandat aux parlementaires. Ces derniers se doivent de dialoguer avec leurs électeurs et de se montrer dignes de la confiance qui leur a été accordée.

Le fossé séparant les représentés de leurs représentants, ceux qui sont gouvernés de ceux qui les gouvernent, est en train de se creuser presque partout dans le monde. L'une des conséquences de cette évolution est la diminution de la participation électorale<sup>10</sup>, les jeunes de moins de 25 ans étant particulièrement peu nombreux à se déplacer pour voter<sup>11</sup>. Lorsque la participation aux élections législatives est faible, la légitimité du parlement et son aptitude à représenter le peuple et à décider en son nom peuvent s'en ressentir.

Un parlement démocratique fort doit s'efforcer de contribuer au dynamisme de la société civile et collaborer étroitement avec elle pour trouver des solutions aux problèmes et aux besoins du peuple. Une étude récente a révélé que "des niveaux plus élevés de participation effective du parlement et de la société civile semblent de nature à prévenir l'avènement d'un processus de régression, à rendre ce processus moins inéluctable une fois qu'il a commencé et à en réduire la portée"<sup>12</sup>.

Il est impératif de déployer des efforts plus vigoureux pour rapprocher le parlement des citoyens, tout particulièrement les jeunes et les femmes. Il s'agit là d'un point essentiel pour bâtir une véritable démocratie. Les parlements doivent s'ouvrir davantage aux citoyens. Ils doivent expliquer les caractéristiques essentielles de la démocratie en contribuant à une meilleure compréhension de la prise de décision démocratique et du processus législatif.

Si le parlement noue des liens plus étroits avec la communauté scientifique, les milieux universitaires et les fers de lance de la recherche et de l'innovation, il développera ses connaissances et son savoir-faire dans de nombreux domaines, ce qui est particulièrement important pour les parlements disposant de ressources modestes.

---

<sup>10</sup> Selon l'édition 2017 du [Rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale](#), le taux de participation aux élections diminue partout dans le monde. Ces 25 dernières années, le taux moyen de participation aux élections a chuté de plus de 10 pour cent (voir : [www.worldbank.org/en/publication/wdr2017](http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017))

<sup>11</sup> International IDEA, *Voter Turnout Trends around the World* (Stockholm, 2016) :

[www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf](http://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf)

<sup>12</sup> International IDEA, *The Global State of Democracy 2019: Addressing the Ills, Reviving the Promise* (Stockholm, 2019) : [www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019](http://www.idea.int/publications/catalogue/global-state-of-democracy-2019)

Dans ce contexte, l'existence de procédures parlementaires équitables et inclusives joue un rôle de premier plan. Instaurer une relation interactive avec les citoyens implique que les parlements prennent des initiatives destinées à développer la démocratie participative et le pluralisme.

Ces initiatives doivent être envisagées sur la toile de fond des nouvelles technologies numériques, qui sont en train de transformer en profondeur la société.

### **Le parlement et le nouvel environnement technologique**

Les nouvelles technologies de l'information ouvrent des perspectives fascinantes en matière de communication et de collaboration entre parlements et le peuple. Les deux tiers (66,77 %) de l'humanité sont équipés d'un appareil mobile<sup>13</sup>. Plus de 50 pour cent de la population mondiale est désormais en ligne<sup>14</sup>, et le nombre d'internautes augmente d'environ un million chaque jour<sup>15</sup>. Ceci signifie toutefois que presque la moitié de la population mondiale n'a pas accès aux services en ligne. Dans les pays les moins avancés, 19 pour cent seulement de la population a accès à Internet. Dans toutes les régions du monde, les hommes ont davantage accès à cette ressource que les femmes.

La technologie permet au peuple de se tenir mieux informé que jamais. Celui-ci exige que sa voix soit entendue et respectée, et n'accepte plus d'être cantonné au rôle qui lui était dévolu avant l'ère numérique, à savoir se rendre aux urnes pour voter une fois tous les quatre ou cinq ans. Il n'est plus disposé à attendre les prochaines élections législatives pour avoir le droit d'exprimer, une fois de plus, un avis et des attentes. Le peuple souhaite désormais obtenir immédiatement réponse et participer à la prise de décision publique.

Internet influe à maints égards sur la démocratie. Parmi les influences positives, citons notamment l'amélioration de l'accès à l'information, les nouveaux canaux propices à la liberté d'expression et d'association, les nouveaux modes de participation politique, ainsi que le contact plus direct entre le peuple et ses représentants. La somme des connaissances humaines est sans précédent et accessible grâce à de simples clics de souris, ce qui démultiplie les possibilités éducatives.

La pandémie de COVID-19 qui s'est répandue avec une rapidité étonnante début 2020 a mis en exergue le rôle essentiel de l'État dans la protection de la santé des citoyens, et le rôle tout aussi important joué par les parlements pour réclamer des comptes au gouvernement et veiller à ce que les droits de l'homme ne soient pas bafoués en temps de crise. Si l'arrivée de la pandémie a largement entravé le bon fonctionnement des parlements, ces derniers, comme l'ensemble des institutions, ont réagi rapidement. Au 21 avril 2020, plus de la moitié des 55 parlements qui avaient communiqué des données à l'UIP déclaraient être en mesure de se réunir, soit physiquement selon des modalités adaptées, soit à distance.

La rapidité avec laquelle certains parlements, comme celui du Brésil, du Chili, de la Finlande, des Maldives, de l'Espagne et de l'Ukraine, ont mis en place des solutions de travail à distance a été étonnante, et témoigne de la volonté politique de trouver des solutions. Il est intéressant de noter que, dans de nombreux parlements, les réunions à distance ont pu être organisées plus rapidement pour les réunions de commissions que pour les séances plénières. Toutefois, il faut également noter que certains parlements, en particulier dans les pays les plus pauvres, ont du mal à respecter les lignes directrices de l'OMS en matière de distanciation sociale. La mise en place de parlements virtuels pour faciliter les activités d'un parlement a des implications financières et liées aux capacités, qui peuvent nécessiter un financement externe d'urgence. L'avenir dira si les citoyens attendront ou exigeront que la nouvelle flexibilité offerte par ces pratiques en ligne s'inscrive dans les méthodes de travail ordinaires des parlements une fois la pandémie maîtrisée.

Les influences négatives sont assez évidentes elles aussi. Elles vont de la propagation facilitée de la désinformation à la perte de qualité du débat politique, en passant par les nouveaux vecteurs de propos haineux. Les réseaux sociaux, en particulier, encouragent et récompensent les prises de

---

<sup>13</sup> Ash Turner, *How Many Smartphones Are in the World?* (Bankmycell, 2019) : [www.bankmycell.com/blog/how-many-phones-are-in-the-world](http://www.bankmycell.com/blog/how-many-phones-are-in-the-world)

<sup>14</sup> Union internationale des télécommunications, *Mesurer le développement numérique : faits et chiffres 2019* (Genève, 2019) : [www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2019.pdf)

<sup>15</sup> Simon Kemp, *Digital 2019: Global Digital Overview*, (Datareportal, 2019) : [datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview](http://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview)

position bruyantes et agressives reprenant des mots à la mode ou déclenchant des polémiques, qui sont davantage de nature à attirer les foules qu'à ouvrir un débat réfléchi. La capacité à écouter des points de vue divergents s'en ressent. La polarisation augmente, tandis que la capacité à chercher des compromis diminue, ce qui est délétère pour la vie politique et la démocratie en général.

De plus, la démocratie en tant que concept doit être étendue pour inclure le droit des citoyens à communiquer avec les institutions et les gouvernements. Pendant la pandémie, cette communication s'est effectuée essentiellement en ligne. Il est désormais essentiel de mettre en place les mécanismes nécessaires pour préserver et promouvoir ce droit. Compte tenu des préoccupations suscitées par les technologies modernes en ce qui concerne l'accès à l'information et sa diffusion, il convient de se pencher sur les questions relatives à la surveillance, aux fausses nouvelles et à la réglementation des médias. Dans le même temps, il faut absolument encourager et mettre en œuvre la démocratie électronique. La pandémie que nous avons connue est l'occasion pour les parlements, les institutions et les gouvernements de moderniser leur approche de la technologie.

Des sites web spécifiques pourraient être créés, afin de permettre aux citoyens d'exprimer leurs opinions et leurs positions sur des questions ayant trait à la société dans son ensemble. En outre, des contacts réguliers pourraient être établis par consultation électronique avec les parties et groupes intéressés pour aborder des questions spécifiques. Certains parlements prennent déjà des initiatives dans ce sens, comme les projets de Parlement parallèle et de "Chambre des citoyens" mis en place par la Chambre des représentants de Chypre.

Les réseaux sociaux ont modifié la façon dont les citoyens, le parlement et les parlementaires communiquent, échangent des idées et se transmettent des informations. Ils servent de caisse de résonance aux exigences du public, en particulier celles des jeunes. Lors de la Conférence mondiale sur l'e-parlement de 2018<sup>16</sup>, les parlementaires présents ont confirmé que les réseaux sociaux rapprochent le peuple des parlements et des parlementaires, en aidant ces derniers à remplir leur mission d'information, de dialogue et d'écoute. Ce sont toutefois ces mêmes outils qui exercent des influences néfastes telles que la désinformation, la propagation de contre-vérités et les comportements abusifs, qui contraignent les parlements à trouver des solutions adaptées.

### **Le parlement et l'implication du public**

L'époque à laquelle nous vivons exige l'instauration de canaux de dialogue et de communication permanents avec le public. Les parlements doivent s'ouvrir davantage au public. Ils doivent expliquer les caractéristiques essentielles de la démocratie en contribuant à une meilleure compréhension de la prise de décision démocratique et du processus législatif, en ayant recours à la communication directe ainsi qu'aux médias et à d'autres canaux.

Dans le monde entier, les parlements deviennent plus transparents, accessibles et visibles. Un grand nombre d'entre eux utilisent les nouvelles technologies pour offrir aux citoyens une palette d'outils et de mécanismes, comme le Parlement parallèle à Chypre, la semaine du parlement ouvert avec une session citoyenne en Ouganda, les journées portes ouvertes au parlement, ainsi que les parlements des jeunes et des enfants dans de nombreux pays. Pour gagner la confiance des électeurs, il est essentiel d'entretenir la culture de la transparence et de la responsabilité et de promouvoir la participation des citoyens.

L'instauration de liens authentiques et significatifs entre le public et leur parlement exige toutefois une réflexion stratégique, assortie d'objectifs clairement définis débouchant sur des lois et des politiques plus en phase avec les populations et de nature à renforcer la confiance du public à l'égard du parlement.

Différents modes d'implication du public<sup>17</sup> et de participation des citoyens peuvent être envisagés pour rendre la prise de décision participative possible et efficace. Ces modes de communication peuvent être ajustés en fonction du contexte et du groupe cible et mis à disposition par le biais de canaux et d'outils différents. La démocratie participative ou délibérative ne doit pas tenter de court-circuiter ni d'affaiblir le parlement et les structures politiques, mais au contraire les renforcer.

---

<sup>16</sup> IPU, Conférence mondiale sur l'e-Parlement (2018) : [www.ipu.org/fr/event/conference-mondiale-2018-sur-le-parlement-0](http://www.ipu.org/fr/event/conference-mondiale-2018-sur-le-parlement-0)

<sup>17</sup> Le thème du prochain Rapport parlementaire mondial sera "L'implication du public dans les travaux du parlement". L'UIP et le PNUD mèneront en 2020 les recherches exigées par ce rapport, dont la publication est prévue en 2021.

L'objectif d'instaurer une relation interactive avec le public souligne la nécessité pour les parlements de présenter des initiatives destinées à développer la démocratie participative et le pluralisme, qui pourraient s'appuyer sur le recours aux nouvelles technologies numériques, notamment la technologie des chaînes de blocs, l'intelligence artificielle et d'autres outils innovants et porteurs de transformation.

L'implication du public doit être de nature inclusive et ne laisser personne de côté. L'exclusion d'un groupe quel qu'il soit, mettant ces membres dans l'incapacité de s'impliquer et participer, remettrait en cause les valeurs et l'issue démocratiques de ces processus.

Faire participer le public ne se limite pas à lui fournir une palette d'outils et de mécanismes lui permettant de prendre part aux travaux parlementaires. Il s'agit plutôt de nouer une relation à long terme entre le parlement et son peuple. Le public doit donc être écouté et ses inquiétudes entendues et prises concrètement en compte par le parlement dans son action. Un parlement réceptif s'efforce de rendre les processus politiques plus inclusifs, transparents et participatifs.

### **Le parlement et la politique internationale**

Le parlement s'invite de plus en plus sur la scène politique internationale, traditionnellement dominée par l'exécutif, mais sur laquelle il occupe désormais une place importante.

Il se trouve appelé à contribuer au règlement des complexes problématiques internationales et de politique étrangère émergentes influant sur tous les aspects de la vie du peuple, à l'instar de celles qui sous-tendent le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Une étude menée en 2019 par l'UIP<sup>18</sup> a conclu que plus de la moitié des 89 parlements analysés avaient créé des mécanismes parlementaires destinés à la mise en œuvre des ODD. Elle a également révélé que de nombreux parlements abordaient régulièrement la question des ODD. D'autres ont prévu des budgets à part pour la mise en œuvre des ODD en général, ou de certains objectifs en particulier, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. Toutefois, bien que plusieurs parlements aient invité leur gouvernement à rendre compte de la réalisation des ODD, le contrôle de l'action gouvernementale et des affectations budgétaires visant à mettre en œuvre les ODD sont moins systématiques.

L'un des aspects fondamentaux de cette évolution est l'existence d'un système multilatéral efficace reposant sur des règles plus solides et mutuellement convenues, comme l'exigent l'état de droit et la légitimité internationale, et s'appuyant sur une institution onusienne forte. Les parlements doivent contribuer à l'initiative du Secrétaire général de l'ONU prise à l'occasion du 75<sup>e</sup> anniversaire de cette dernière et soutenir cette initiative, qui incitera les peuples à prendre part au plus grand dialogue mondial de l'histoire pour déterminer comment l'amélioration de la coopération internationale pourra contribuer à rendre le monde meilleur, notamment en réalisant les 17 ODD. Les commissions et groupes de travail de l'UIP doivent être plus étroitement liés à l'ONU. De même, les relations entre les parlements nationaux et l'ONU doivent être renforcées, et les parlements doivent jouer un rôle actif dans la mise en œuvre des décisions mondiales.

La crise du coronavirus a également montré l'importance de l'unité et de la solidarité entre les pays, ainsi que l'utilité de la coopération internationale pour faire face à une pandémie mondiale.

### **Conclusion**

Vu sous un certain angle, le rôle du parlement est immuable. La mission constitutionnelle qui lui est confiée dans le domaine législatif et du contrôle exercé sur le gouvernement en font une institution à part, qui occupe une place particulière dans le régime démocratique. Les principes figurant dans la Déclaration universelle sur la démocratie (l'état de droit, les droits de l'homme, l'égalité des sexes) doivent être à la base de l'action menée par tous les parlements.

---

<sup>18</sup> UIP, *Institutionnalisation des Objectifs de développement durable dans les travaux des parlements* (2019) : [www.ipu.org/file/7639/download](http://www.ipu.org/file/7639/download)

Simultanément, le rôle du parlement continue à évoluer au rythme de l'évolution de la société. Ce rôle a tendance à s'élargir, comme par exemple lorsque le mode de fonctionnement du parlement est de plus en plus fidèle aux principes démocratiques énoncés par l'UIP et repris dans les ODD.

Certains phénomènes inattendus, comme la pandémie de coronavirus, posent de nouveaux défis aux parlements et aux démocraties partout à travers le monde. Dans certains pays, les parlements sont marginalisés. Il est plus que jamais essentiel qu'ils participent au processus décisionnel, assurent un contrôle efficace et veillent à ce que les débats nécessaires ne viennent pas éroder la cohésion de la société. Une fois la crise passée, les parlements devront continuer à renforcer la démocratie en révisant ou en réduisant les mesures d'urgence mises en place pour faire face à la crise sanitaire de COVID-19. Les parlementaires doivent comprendre que la population s'attendra à ce qu'ils répondent aux importants besoins économiques causés par la crise. En outre, il sera essentiel de mettre en place des mécanismes permettant de recueillir et d'intégrer le point de vue des citoyens dans les processus décisionnels et de concevoir et mettre en œuvre des solutions.

Le présent document, qui brosse un panorama de certains des changements en cours, souligne la relation fondamentale unissant le parlement au peuple, qui constitue le cœur même de la gouvernance démocratique et doit être constamment nourrie et fortifiée.

### **Mise à jour, mai 2021 : l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les parlements et la démocratie**

Depuis la rédaction du rapport à la mi-2020, la pandémie de COVID-19 a continué d'avoir un impact important sur les parlements et la démocratie. Un certain nombre d'évolutions majeures sont décrites dans la présente mise à jour. Les questions abordées ont fait l'objet de recherches dans le cadre du Rapport mondial sur l'e-Parlement et ont été analysées par la Commission permanente de la démocratie et des droits de l'homme de l'UIP.

### **Les méthodes de travail à distance dans les parlements**

La pandémie a obligé les parlements à innover. Certains signes indiquent que, aussi difficile que soit cette période, elle agit comme un catalyseur pour des méthodes de travail nouvelles et transformatrices, fondées sur des pratiques numériques. Parmi les parlements interrogés dans le cadre du Rapport mondial sur l'e-Parlement, 34 pour cent ont tenu des réunions plénières à distance ou hybrides en 2020, et 66 pour cent ont tenu des réunions de commission à distance ou hybrides.

Il existe un large consensus parmi les parlements sur le fait que bon nombre des innovations imposées seront conservées, même après la fin de la pandémie. Cette évolution aura probablement un impact non seulement sur le fonctionnement des parlements, mais aussi sur la relation entre les parlements et les citoyens. Les réunions des commissions à distance peuvent permettre à un éventail beaucoup plus large d'organisations et de personnes de participer aux auditions, élargissant et approfondissant ainsi les éléments recueillis par les parlements dans le cadre de leurs travaux législatifs et de contrôle. Les plénières à distance peuvent permettre aux parlementaires de passer plus de temps dans leurs circonscriptions, plus près des personnes qu'ils représentent, notamment dans les régions éloignées de la capitale ou dans lesquelles les déplacements sont difficiles.

Le Rapport mondial sur l'e-Parlement note que "les parlements doivent saisir cette occasion pour poursuivre la modernisation de leurs activités essentielles, revoir leur plan stratégique et leur plan de continuité d'activité à la lumière de leur propre expérience et de celle des autres". Il recommande aux parlements d'envisager un certain nombre de moyens pour tirer parti des innovations réalisées et en exploiter les avantages :

1. **procéder à des modifications permanentes des règlements** ou des règles régissant le parlement pour lui permettre de fonctionner de manière fluide sans être cantonné en un seul lieu ;
2. **maintenir ou développer un mode de participation flexible des parlementaires et du public**, en particulier pour les commissions ;
3. **veiller à préserver et à adapter les gains d'efficacité ;**
4. **adopter une approche plus globale des TIC en mettant en place une stratégie numérique à l'échelle de l'institution**, intégrée à la structure et à la culture du parlement ;

5. **revoir et actualiser les plans de continuité des activités** pour tenir compte des enseignements de l'expérience de l'année écoulée par le biais de meilleures pratiques de gestion des connaissances ;
6. **mettre au point des modalités de travail flexibles pour le personnel et étendre la participation à distance des parlementaires**, en prévoyant les infrastructures TIC nécessaires à ce mode d'organisation ;
7. **promouvoir la collaboration interparlementaire** pour accélérer l'innovation, épargner du temps et de l'argent, partager les bonnes pratiques et accroître le soutien mutuel entre parlements.

### **Le rôle des parlements dans la riposte à la pandémie**

La COVID-19 représente une combinaison inédite de défis pour les parlements. Comme c'est souvent le cas pendant une crise, le rôle de l'exécutif a largement dépassé celui des parlements. De nombreux parlements ont délégué des pouvoirs importants à l'exécutif, modifiant l'équilibre entre les branches du gouvernement en la faveur de ce dernier. Dans certains pays, l'état d'urgence a été déclaré.

Dans le contexte actuel, la question est de savoir comment équilibrer les pouvoirs extraordinaires dont le gouvernement a besoin pour faire face à l'urgence sanitaire et à la crise économique, d'une part, et des contrôles adéquats et efficaces, d'autre part. Les sociétés doivent être convaincues que les décisions prises par les gouvernements servent au mieux leurs intérêts et visent à limiter les effets négatifs et à assurer une reprise rapide.

Les restrictions apportées aux droits fondamentaux de l'homme sont d'une ampleur et d'une nature sans précédent. Il est important que toute restriction soit encadrée par la loi, spécifique et limitée dans le temps. Dans cette situation prolongée, les parlements doivent s'assurer que toutes les décisions sont prises dans l'intérêt de la population.

La pandémie de COVID-19 a bouleversé la relation entre l'État et les citoyens à l'échelle mondiale. Jamais dans notre histoire récente les peuples n'ont remis leur vie, leur foyer et leur avenir entre les mains de leurs autorités, acceptant de lourdes restrictions et espérant que les décisions prises par leurs gouvernements soient les meilleures possibles pour eux. Les parlements doivent guider les citoyens dans ces moments difficiles en garantissant l'ouverture, l'engagement et un dialogue constructif.

Un dialogue constant avec la société est le seul moyen de garantir la légitimité des mesures de riposte à la crise. Les citoyens adressent aux parlements des pétitions demandant l'assouplissement des restrictions relatives au confinement lié à la COVID-19 ou évoquant la nécessité de soutenir les personnes et les ménages pendant les pandémies. Ces pétitions doivent faire l'objet d'une attention politique appropriée.

Plus d'un an après le début de la pandémie, les parlements commencent à définir leur rôle dans la riposte à la COVID-19 sous un angle nouveau. Les pouvoirs de contrôle dont jouissent les parlements sont devenus plus importants que jamais. Il est temps que les parlements évaluent la légalité, la cohérence et probablement le plus important - l'efficacité, des mesures de lutte contre la COVID-19 prises par l'exécutif.

Les parlements doivent analyser les actions passées qui ont été menées pour lutter contre la COVID-19 et contribuer à la planification d'autres mesures nécessaires afin de manœuvrer avec sagesse parmi ces questions complexes et de relever efficacement les défis mondiaux qui se dressent sur divers fronts, notamment ceux de la gouvernance, du développement économique, de la santé, de l'éducation, etc.

Les parlements ont les moyens et les capacités institutionnelles de chercher les causes profondes des problèmes et de mener des enquêtes publiques afin de déceler les erreurs éventuelles et d'orienter les améliorations à apporter pour faire face aux conséquences sanitaires, économiques et sociales de la pandémie de COVID-19. Compte tenu de l'ampleur et de la portée des conséquences directes et indirectes de la pandémie sur tous les aspects de la vie sociale et tous les segments de la société, quel que soit le pays, l'ensemble de la structure parlementaire doit faire de cette tâche une priorité dans ses travaux.



Les commissions parlementaires sont dotées du mandat et des outils de contrôle et de suivi nécessaires qui leur permettent de superviser les activités de l'exécutif concernées afin de bien comprendre les conséquences de la pandémie. Il est essentiel que ces évaluations soient indépendantes de celles effectuées par l'exécutif afin que les parlements puissent prendre des décisions pondérées sur le plan politique.

Les parlements doivent prendre l'initiative d'envisager des solutions appropriées à court et à long termes pour atténuer les dommages de la pandémie. Les enquêtes parlementaires thématiques, le contrôle législatif, les auditions, la convocation de fonctionnaires et les autres mécanismes de contrôle sont plus que jamais essentiels.

L'impact du virus sur la santé publique et l'économie, ainsi que ses effets plus larges sur la société, dureront longtemps et les parlements ont désormais un rôle essentiel et l'occasion d'apporter de réelles améliorations dans la gestion de la crise et dans la qualité de la préparation des États à toute étape future ou situation de crise potentielle. La réactivité et l'inclusion doivent constituer un élément important de toute stratégie de gestion de crise. Les parlements doivent communiquer avec les citoyens pour montrer qu'ils sont à l'écoute de ce qu'ils ont à dire et qu'ils se penchent sur les questions d'intérêt public.