



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

Cinquième Conférence mondiale des Présidents de parlement (2020)

Première réunion du Comité préparatoire (Genève, 8-9 février 2019)

Comité préparatoire 1
Point 5

CONF-2020/PrepCom1/5b)-R.1
24 janvier 2019

Avancement du programme des précédentes Conférences mondiales des Présidents de parlement

b) Les parlements, la démocratie et l'état de droit

Efforts déployés par l'UIP et d'autres organisations pour renforcer les fonctions de représentation, législative et de contrôle des parlements en tant qu'institutions clés de la démocratie.

1. Partout dans le monde, les valeurs fondamentales de la démocratie sont remises en question. De nombreux pays connaissent une dérive autoritaire, le libéralisme et la tolérance reculent dans les démocraties libérales et la liberté d'expression est de plus en plus menacée. Les citoyens sont insatisfaits car leurs démocraties semblent incapables de relever les grands enjeux actuels que sont les conflits, la pauvreté, les migrations, les inégalités économiques et sociales grandissantes, le non-respect des droits de l'homme, la persistance de l'inégalité entre les sexes et de la violence à l'égard des femmes et des filles, et les changements climatiques. En 2018, nous avons assisté à la plus forte baisse de l'indice de perception de la démocratie depuis 2010. De nombreuses enquêtes mondiales¹ ont indiqué que la confiance dans la démocratie est en déclin. Les citoyens sont déçus du fonctionnement de l'Etat, perdent confiance dans les institutions politiques et, en fin de compte, dans la démocratie elle-même. La majorité des personnes dans le monde ont l'impression de ne pas avoir voix au chapitre en politique et que leurs gouvernements n'agissent pas dans leur intérêt². Ils ont peu confiance que leur gouvernement est formé "par le peuple" et travaille "pour le peuple".

2. Les parlements ont un rôle essentiel à jouer dans les efforts déployés pour relever ces défis. Seule la présence de parlements forts, démocratiques et représentatifs de la volonté du peuple permettra de renforcer la démocratie, au profit de tous. Toutefois, les parlements sont aujourd'hui confrontés à de nombreuses difficultés qui ont un impact sur leur capacité à mettre en pratique les valeurs fondamentales d'un parlement démocratique, c'est-à-dire représentatif, ouvert et transparent, accessible, responsable devant les électeurs et efficace.

3. La Déclaration adoptée en 2015 par la quatrième Conférence mondiale des Présidents de parlement établit un diagnostic précis de l'état de la démocratie dans le monde et définit une voie à suivre. Le présent document passe en revue les activités menées par l'UIP depuis 2015 pour renforcer les parlements et assurer la mise en œuvre de cette Déclaration.

¹ Democracy Index 2018 - The Economist Intelligence Unit Report, World Values Survey (WVS), Eurobarometer, Latinobarometro et Afrobarometer.

² (51 % et 58 % respectivement), The Democracy Perception Index (DPI).

4. La Stratégie de l'UIP pour 2017-2021 a été élaborée conformément aux orientations des Parlements membres de l'Organisation, dont elle définit la vision, la mission et les objectifs. Elle fixe ainsi deux objectifs principaux : rendre les parlements plus forts et plus démocratiques et les mobiliser en faveur du programme mondial de développement. Elle présente également les mesures que l'ensemble des parlementaires dans le monde doit prendre pour réaliser ces objectifs.

5. Adoptée à l'unanimité par la 137^{ème} Assemblée de l'UIP en octobre 2017, la résolution intitulée *Partager notre diversité : le 20^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle sur la démocratie* réaffirme l'engagement des Membres de l'Organisation en faveur de la Déclaration universelle sur la démocratie, dont elle reconnaît le bien-fondé en tant que norme internationale visant à orienter les gouvernements, les parlements et les citoyens sur la voie semée d'embûches de la démocratie.

6. Il importe de ne laisser passer aucune occasion de promouvoir la démocratie, de montrer ce que la démocratie est en pratique et d'être à l'écoute des espoirs et des frustrations du peuple. En 2017, lors de la *Journée internationale de la démocratie*, l'UIP a lancé une pétition internationale – intitulée *Impliquez-vous maintenant !* – visant à promouvoir la défense de la démocratie. Célébrée pour la première fois en 2018 par l'UIP et plusieurs de ses Parlements membres, la Journée internationale du parlementarisme constitue une opportunité de fêter le parlement dans son rôle de pilier de la démocratie et d'institution vouée à améliorer la vie des peuples qu'elle représente. La date de cette Journée a été fixée au 30 juin par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 72/278 afin qu'elle coïncide avec le jour de la première Conférence interparlementaire en 1889.

7. En 2018, à l'occasion de la Journée internationale de la démocratie, l'UIP a lancé sa nouvelle base de données ouvertes sur les parlements nationaux, Nouveau Parline, qui contient des données sur les méthodes de travail et la composition des parlements, notamment sur l'évolution des tendances en termes d'âge et de sexe des parlementaires dans le monde. Ressource inédite pour les parlements, les chercheurs et toute personne en quête d'informations sur les parlements, cet outil facilite l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes en offrant une perspective comparative sur les parlements dans le monde.

8. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 met en avant le rôle d'institutions efficaces dans la réalisation de tous les autres objectifs. Dans le cadre de ses travaux relatifs aux Objectifs de développement durable (ODD), l'UIP élabore des outils visant à aider les parlements à évaluer et suivre leurs progrès dans la réalisation de l'ODD 16 et en particulier des cibles 16.6 (Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux) et 16.7 (Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions).

9. Les Nations Unies ont placé deux indicateurs des ODD sous la responsabilité de l'UIP, à savoir l'indicateur 5.5.1 (proportion de sièges occupés par des femmes dans les parlements nationaux) et l'indicateur 16.7.1(a) (nombre de personnes occupant des postes de décision dans les parlements nationaux, par âge et par sexe). Le rôle d'institutions représentatives dans la réalisation des ODD est ainsi mis en avant, de même que le rôle fédérateur de l'UIP qui rassemble des données provenant de tous les parlements.

10. En élaborant des normes pour des parlements démocratiques et en offrant une assistance technique aux parlements, l'UIP aide l'institution parlementaire à renforcer ses capacités et ses principales fonctions. Le Rapport parlementaire mondial 2017, intitulé *Le contrôle parlementaire : le pouvoir du Parlement de demander des comptes au gouvernement*, braque les projecteurs sur l'une des fonctions essentielles du parlement. Publié conjointement par l'UIP et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ce rapport s'appuie sur les contributions de 150 parlements nationaux. Il formule 28 recommandations proposant un changement en faveur de plus de contrôle et de transparence.

11. Le *Rapport parlementaire mondial 2017* donne une image contrastée de la manière dont les parlements exercent leur fonction de contrôle. Dans certaines circonstances, le fait de poser des questions et de mettre en cause les positions des gouvernements peut faire courir des risques majeurs aux parlementaires, en particulier à ceux de l'opposition, comme le prouve le grand nombre de cas examinés par le Comité des droits de l'homme des parlementaires de l'UIP. Dans d'autres contextes, alors que le cadre juridique et le mandat nécessaires pour que le parlement puisse exercer sa fonction de contrôle existent, ce dernier n'est pas en mesure ou n'a pas la volonté d'exploiter pleinement la situation. Le rapport donne de nombreux exemples novateurs de la manière dont les parlementaires peuvent contrôler l'action du gouvernement d'une manière fructueuse et dans l'intérêt de tous les citoyens.

12. La protection et la promotion des droits de l'homme ont occupé une place importante dans les travaux des Assemblées de l'UIP, de sa Présidente et de son Secrétaire général. Les Assemblées de l'UIP se sont penchées sur des défis thématiques aussi divers que la protection du droit à la vie privée, la promotion des droits de l'homme en tant que partie intégrante de la prévention des conflits et l'intégration d'une perspective des droits de l'homme dans la mise en œuvre des ODD. Plus récemment, l'UIP s'est attachée à stimuler l'appui parlementaire en faveur de la mise en œuvre des pactes mondiaux sur les migrations et les réfugiés.

13. Chaque année et partout dans le monde, des parlementaires subissent des représailles pour avoir fait leur travail et parlé au nom des personnes qui les ont élus. Le nombre de parlementaires concernés dont le cas a été porté à l'attention de l'UIP a presque doublé ces cinq dernières années. En 2018, un triste record a été battu à cet égard avec 564 parlementaires concernés dans 43 pays. L'UIP n'a jamais connu un nombre aussi élevé de cas impliquant des violations des droits des parlementaires depuis la création, il y a plus de 40 ans, de son Comité des droits de l'homme des parlementaires, l'organe qui dirige ses travaux visant à protéger les parlementaires menacés.

14. Les parlements et les mécanismes de protection des droits de l'homme des Nations Unies auraient beaucoup à gagner à collaborer plus étroitement pour garantir une meilleure application des normes internationales relatives aux droits de l'homme au niveau national. Depuis cinq ans, l'UIP encourage les parlements à participer aux travaux du Conseil des droits de l'homme de l'ONU et à son Examen périodique universel (EPU), mais aussi, de plus en plus, aux organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et chargés précisément de contrôler la mise en œuvre de ces instruments, comme le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Comité CEDEF). En collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), l'UIP a organisé des séminaires régionaux visant à renforcer les capacités des parlementaires dans le monde entier et à leur donner les outils dont ils ont besoin pour participer davantage à la promotion et à la protection des droits de l'homme.

15. D'autre part, l'UIP a activement sollicité une action plus forte du Conseil des droits de l'homme de l'ONU pour que les synergies avec les parlements soient renforcées et que l'action de ces derniers soit davantage prise en compte dans ses propres travaux. C'est en grande partie grâce à ces efforts que le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a, ces dernières années, adopté des résolutions, produit des rapports et organisé des réunions-débat encourageant une plus grande contribution parlementaire et un renforcement de la coopération avec les parlements.

16. Dans leur Déclaration de 2015, les Présidents de parlement ont demandé que s'intensifient les efforts déployés pour mettre fin à toutes les formes de discrimination envers les femmes et les filles dans le but de parvenir à leur autonomisation et d'instaurer l'égalité entre les sexes. En 2016 et 2018, les Sommets des Présidentes de parlement, qui se sont tenus respectivement aux Emirats arabes unis et en Bolivie, ont appelé tous les parlements à renforcer leur action visant à éliminer toute forme de discrimination à l'égard des femmes et des filles dans la loi et dans la pratique et toute forme de violence envers les femmes, notamment en politique. Les Présidentes de parlement ont également demandé à ce que des mesures efficaces soient prises pour promouvoir la parité en politique.

17. Dans sa résolution adoptée en 2016 sous le titre *La liberté des femmes de participer pleinement aux processus politiques, en toute sécurité et en toute indépendance : établir des partenariats hommes-femmes pour atteindre cet objectif*, l'UIP exhorte les parlements à fixer une échéance pour atteindre l'objectif d'une représentation d'au moins 30 pour cent de femmes dans les parlements et à fixer une autre échéance pour le moment où cette proportion devra atteindre 50 pour cent.

18. En 2016 et 2018, l'UIP a publié deux études consacrées au sexisme, au harcèlement et à la violence à l'encontre des femmes parlementaires, celle de 2018 ayant été élaborée en partenariat avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). S'appuyant sur de nombreux entretiens approfondis, les deux études ont mis en lumière des niveaux alarmants de harcèlement sexuel, de violence psychologique et de menaces exercés à l'égard des femmes parlementaires. Les parlements doivent se mobiliser énergiquement et prendre des mesures efficaces pour éradiquer toutes les formes de violence envers les femmes parlementaires et membres du personnel parlementaire. L'UIP publiera en 2019 des directives visant à soutenir les parlements dans ce domaine.

19. Constatant que la question de la participation des jeunes n'est pas suffisamment étudiée au niveau tant qualitatif que quantitatif, l'UIP agit depuis 2014 en qualité d'observatoire international de la participation des jeunes aux travaux du parlement. Elle publie ainsi des données et des informations dans des rapports biennaux sur la représentation des jeunes dans les parlements nationaux. Le rapport de 2018 a révélé que seulement 2,2 pour cent des parlementaires dans le monde ont moins de 30 ans, 15,5 pour cent ont moins de 40 ans et 28,1 pour cent ont moins de 45 ans. Ces chiffres sont légèrement plus élevés que ceux observés en 2016.

20. A de nombreuses reprises, l'UIP a appelé les parlements à prendre des mesures pour renforcer la participation des jeunes, notamment à adopter des quotas de jeunes et à aligner l'âge minimum auquel un citoyen peut se présenter aux élections sur l'âge auquel il est autorisé à voter. Ces efforts commencent à porter leurs fruits. Le Forum des jeunes parlementaires de l'UIP a adopté des cibles concernant la représentation des jeunes pour tous les pays, et le travail de sensibilisation de l'UIP a appuyé l'action menée par les parlements nationaux pour augmenter la participation des jeunes. Au Nigéria par exemple, des lois connues sous le nom *Not Too Young to Run* (pas trop jeune pour être candidat) ont été adoptées pour abaisser l'âge auquel les jeunes peuvent se présenter aux élections.

21. L'UIP a publié deux rapports mondiaux sur l'e-parlement, l'un en 2016 et l'autre en 2018. Ces rapports présentent les manières dont les parlements utilisent les technologies dans l'exercice de leurs fonctions de base ; ils décrivent également les tendances nouvelles dans ce domaine. Le rapport de 2018 révèle que les parlements utilisent désormais les technologies de manière plus efficace. Par ailleurs, la dernière Conférence mondiale sur l'e-Parlement, qui s'est tenue en décembre 2018, a montré comment la technologie contribue à l'innovation dans les processus parlementaires en servant de catalyseur à la modernisation, à l'évolution des mentalités, à la transparence et à une meilleure représentation.

22. Les réseaux sociaux ont changé la manière dont les gens, les parlements et les parlementaires communiquent et échangent tant des idées que des données. Les réseaux sociaux amplifient les demandes des citoyens, et en particulier celles des jeunes. Ils veulent que leur voix soit entendue et respectée. Il est plus important que jamais que l'état de droit soit respecté et que les citoyens puissent participer pleinement aux processus décisionnels. Lors de la dernière Conférence mondiale sur l'e-Parlement, les parlementaires ont confirmé que les réseaux sociaux rapprochent les parlements des citoyens et les aident à communiquer, à nouer le dialogue et à écouter. Néanmoins, ces outils ont également des effets néfastes comme la désinformation et les comportements abusifs, que les parlements sont tenus de contrer au moyen de solutions adéquates.

23. Lancé en décembre 2018, le Centre pour l'innovation au parlement est un partenariat entre l'UIP et les parlements visant à soutenir l'innovation parlementaire par une meilleure utilisation des outils numériques. Il se penche notamment sur les bonnes pratiques dans le domaine des réseaux sociaux. Structure décentralisée composée d'un ensemble de pôles parlementaires, il a été créé avec le soutien d'un groupe restreint de parlements, à savoir de ceux du Brésil, du Chili, du Portugal et de la Zambie ainsi que du Parlement européen.

24. Dans leur Déclaration de 2015, les Présidents de parlement ont salué les Principes communs en matière d'assistance aux parlements – adoptés par l'UIP en octobre 2014 – et ont recommandé à tous les parlements et aux organisations concernées de s'en inspirer pour renforcer l'institution parlementaire et la démocratie. A ce jour, ces principes ont été entérinés par 122 parlements et organisations partenaires.

25. Les Principes communs en matière d'assistance aux parlements reposent sur l'idée première et fondamentale que les parlements doivent mener leur propre développement. Autrement dit, ils doivent diriger eux-mêmes les démarches visant à renforcer et transformer leurs capacités, car le parlement est seul à pouvoir prendre la responsabilité de son propre développement. Les aspects organisationnels des parlements changent constamment et doivent donc être gérés en conséquence.

26. Dans le cadre de ses mesures de soutien aux parlementaires soucieux de renforcer leur institution, l'UIP a élaboré plusieurs outils d'auto-évaluation permettant aux parlements d'évaluer leur performance dans différents domaines tels que l'égalité des sexes, les ODD et l'institution parlementaire dans son ensemble. Des parlementaires de Géorgie, du Mali et de la Zambie, entre autres, ont recouru à cette méthode d'auto-évaluation pour évaluer les forces et faiblesses ainsi que les priorités de leur institution concernant les changements à apporter. D'autres parlements pourraient examiner comment cette approche pourrait les aider à réaliser leurs objectifs prioritaires pour leur développement.

27. Les membres du Comité préparatoire pourront se pencher sur les questions suivantes :

- a) Quels sont les principaux obstacles auxquels les parlements et la démocratie doivent faire face aujourd'hui ? Comment les parlements peuvent-ils surmonter ces obstacles ? Que font les parlements pour être plus représentatifs et plus ouverts à la participation du public aux processus décisionnels ? Comment les parlements peuvent-ils veiller à créer et maintenir des liens solides avec les citoyens ?
- b) Comment l'UIP peut-elle aider les parlements à remplir leur rôle de manière efficace conformément aux critères d'un parlement démocratique ?
- c) Que doivent faire les parlements pour venir à bout de la discrimination envers les femmes et les filles ? Que peuvent-ils faire pour que l'égalité des sexes au parlement se concrétise plus rapidement ? Quels exemples de récentes avancées peut-on trouver dans ce domaine ? Quelles mesures les parlements doivent-ils prendre pour éliminer le sexisme, le harcèlement et la violence à l'égard des femmes parlementaires et membres du personnel parlementaire ?
- d) Comment les parlements peuvent-ils s'attaquer au mieux aux questions actuelles relatives aux droits de l'homme, au niveau tant national qu'international ? Comment peuvent-ils apporter une contribution plus efficace aux mécanismes de protection des droits de l'homme des Nations Unies, tels que le Conseil des droits de l'homme et son Examen périodique universel (EPU) ou le Comité CEDEF ? Comment peuvent-ils contribuer à ce que leurs propres membres puissent s'acquitter de leurs tâches sans craindre ou même subir des représailles, et à ce que d'autres acteurs parties prenantes au débat public puissent aussi s'exprimer librement ?
- e) Que font les parlements pour accroître la participation des jeunes en politique ? Des progrès ont-ils récemment été accomplis à cet égard ? Quelles bonnes pratiques a-t-on pu observer dernièrement pour renforcer l'autonomisation des jeunes, notamment grâce à l'éducation et à l'emploi ?
- f) Comment les parlements s'investissent-ils dans leur propre développement et de quoi auraient-ils besoin pour renforcer leur institution ?