

Promouvoir des parlements inclusif :
la représentation des minorités et des
peuples autochtones au Parlement

ETUDE DE CAS / PARLEMENT / LA ROUMANIE

Représentation des minorités au Parlement roumain

M. Oleh Protsyk



Promouvoir des parlements inclusif :

la représentation des minorités et des
peuples autochtones au Parlement

ETUDE DE CAS / PARLEMENT / LA ROUMANIE

Représentation des minorités au Parlement roumain

M. Oleh Protsyk

Copyright © UIP et PNUD 2010

Tous droits réservés

Imprimé au Mexique

ISBN: 978-92-9142-469-6

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.

Synthèse

En règle générale, les minorités ont toujours été bien représentées au Parlement roumain. Les deux piliers du système électoral – la représentation proportionnelle et les sièges réservés – ont contribué de manière déterminante à l'accès des minorités aux assemblées parlementaires. Ainsi, la communauté hongroise, dont le poids démographique n'est pas négligeable, a toujours été présente au Parlement. Les groupes minoritaires plus restreints ont quant à eux pu bénéficier du système des sièges réservés. Grâce à ce dispositif, un grand nombre de minorités ont pu se faire représenter au Parlement. Toutefois, le système électoral en vigueur, de par sa conception, n'a pas encore permis à la minorité la plus défavorisée du pays, les Roms, d'être représentée au Parlement dans des proportions équivalentes à son importance démographique. À ce jour, la communauté rom demeure très largement sous-représentée au Parlement.

Les règles de procédure parlementaire offrent aux représentants des minorités la possibilité de se constituer en groupes parlementaires et d'occuper des positions dirigeantes dans les instances parlementaires. Il n'existe aucune règle officielle ou informelle limitant les droits des parlementaires issus des minorités en raison des modalités selon lesquelles ils sont entrés au parlement. Les groupes minoritaires sont représentés à la chambre basse comme à la chambre haute. Ils ont à plusieurs reprises fait partie, à titre collectif, des coalitions au pouvoir, et ont pu ainsi renforcer leur capacité à rallier la majorité parlementaire en faveur de propositions et de projets de loi relatifs aux minorités. Ces derniers doivent être débattus de manière approfondie par les deux chambres du Parlement, qui exercent l'une comme l'autre des compétences constitutionnelles dans le domaine des minorités.

La participation des groupes minoritaires aux travaux de nombreuses commissions parlementaires a fortement contribué à la promotion des programmes en faveur des minorités. Les groupes minoritaires parviennent généralement à obtenir des sièges au sein de toutes les commissions qui présentent pour eux un intérêt particulier. Ils ont par ailleurs bénéficié de la règle informelle qui

veut que la présidence de la Commission des droits de l'homme, des affaires religieuses et des minorités soit confiée à un représentant d'une minorité ethnique. Il existe une telle Commission à la Chambre des députés comme au Sénat, et la présidence de ces deux commissions a toujours été assurée par des parlementaires¹ issus des minorités, y compris lorsque les groupes minoritaires auxquels ils appartiennent ne sont pas membres de la coalition gouvernementale. Les commissions parlementaires sont relativement puissantes, et le fait que certaines d'entre elles soient présidées par des parlementaires appartenant à des groupes minoritaires a contribué à renforcer l'influence des minorités sur les travaux du Parlement.

Si la Roumanie est parvenue à mettre en place un système très abouti de protection des minorités, c'est en grande partie grâce à la participation active des minorités au processus législatif. Pour autant, les parlementaires issus de groupes ethniques minoritaires ne se préoccupent pas uniquement de questions touchant à la préservation de la culture et de l'identité des minorités. Ils s'emploient aussi à apporter une réponse législative aux nombreux problèmes économiques et sociaux auxquels leurs communautés sont confrontées. L'établissement de comptes rendus détaillés sur les activités des parlementaires permet aux membres des minorités ethniques de Roumanie de suivre de plus près l'action de leurs représentants. Grâce à ces comptes rendus, qui sont établis et régulièrement actualisés par les services d'information du Parlement, la transparence des travaux du Parlement s'est beaucoup améliorée surtout par rapport à nombre de parlements institués après l'effondrement du régime communiste. Il s'agit de surcroît d'une précieuse source d'information, pour les médias comme pour le public en général. Enfin, ces comptes rendus favorisent la circulation de l'information entre les minorités et leurs représentants, et contribuent à renforcer la capacité des minorités d'exiger de ces derniers qu'ils rendent compte de leur action.

Introduction

La présente étude de cas a pour objet de cerner la place faite aux minorités ethniques de Roumanie dans les travaux du Parlement. La Roumanie s'est dotée d'un des régimes de protection des minorités les plus aboutis d'Europe, et le Parlement a été au cœur de ces avancées. L'analyse des succès et des échecs du Parlement roumain est riche d'enseignements et peut aider à mieux comprendre comment un État démocratique peut défendre les intérêts de ses minorités.

Plusieurs méthodes de recherche ont été utilisées aux fins de cette étude : des données détaillées sur les représentants des minorités au Parlement ont été tirées des comptes rendus de séances parlementaires et des rapports de la Commission électorale ou recueillies auprès des médias et des milieux universitaires ; les lois électorales et les règles de procédure parlementaire ont été examinées en détail ; les réponses à l'enquête de l'Union inter-parlementaire (UIP) réalisée auprès des membres et des fonctionnaires des parlements nationaux ont été analysées ; enfin, plusieurs entretiens en face-à-face avec des membres des deux chambres du Parlement et des agents parlementaires ont été réalisés. La liste des répondants figure en annexe au présent rapport.

Dans la première partie du rapport, la présence de minorités au sein des institutions parlementaires est évaluée, notamment au regard de l'importance démographique des populations considérées. La répartition entre les hommes et femmes des sièges détenus par des représentants des minorités est également brièvement examinée. La deuxième partie du rapport porte sur les règles et les mécanismes électoraux favorisant l'accès des représentants des minorités aux fonctions parlementaires. Enfin, la dernière partie revient sur l'organisation législative du Parlement roumain. Il y est notamment question des règles et procédures qui influent sur le mode d'organisation des minorités au sein du Parlement, régissent l'accès des représentants des minorités aux commissions parlementaires et aux débats pléniers et conditionnent le comportement individuel de ces parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, la dernière partie du rapport résume dans leurs grandes lignes les principales conclusions de l'étude.



Les minorités au Parlement

Depuis la chute du communisme, les minorités ethniques de Roumanie ont toujours été très largement représentées au sein du Parlement roumain. On compte de nombreux députés issus des minorités au Sénat comme à la chambre basse, la Chambre des députés, où les minorités sont particulièrement visibles. La présente section examine d'abord la situation à la chambre basse, puis à la chambre haute, le Sénat roumain.

Dans une étude récente, Protsyk et Matichescu (2010) présentent des statistiques détaillées sur le niveau de représentation des minorités à la Chambre des députés, et tentent de calculer la proportion de parlementaires pour chaque minorité ethnique, en s'appuyant sur les estimations établies par des experts, le Parlement roumain ne recueillant pas de données sur l'appartenance ethnique de ses membres. Ces experts sont des spécialistes roumains des minorités en politique. La liste des membres du Parlement leur a été remise, et il leur a été demandé de recenser ceux qui se réclament d'une minorité ethnique donnée. À peu de chose près, les experts sont tous arrivés aux mêmes conclusions, et les données ainsi obtenues peuvent donc être considérées comme constituant une estimation prudente de la présence des minorités au sein des institutions parlementaires.²

L'utilisation d'estimations établies par des experts pour évaluer la présence des minorités au sein du Parlement n'est pas sans soulever un certain nombre de problèmes. Elle a néanmoins le mérite de fournir des indications supplétives dès lors que l'objectif est de travailler à partir de données individuelles plutôt que de données cumulées classiques sur la représentation parlementaire des minorités au regard du nombre de sièges détenus par les partis qui les représentent. Une méthode comparable a récemment été utilisée dans le cadre d'une étude sur la représentation parlementaire des minorités en Bulgarie et en République de Moldova (Protsyk et Sachariw, 2010; Protsyk et Osoianu, 2010).

Chambre des députés

Le tableau 1 présente en détail la composition ethnique de la Chambre des députés au cours de la période 1990-2007. Il regroupe, à des fins de synthèse, les données correspondant aux cinq législatures de la période considérée (la Chambre des députés comprend depuis déjà plusieurs mandatures un total de 332 sièges, et les chiffres cumulés indiqués au tableau renvoient à l'ensemble des députés ayant exercé un mandat législatif complet de quatre ans ou un mandat partiel entre 1990 et 2007). Dans la mesure où la présence des minorités au Parlement est restée relativement stable d'une mandature à l'autre – en grande partie du fait de la stabilité du système électoral –, l'utilisation de données cumulées se justifie pleinement. Le tableau indique la proportion de parlementaires issus de chacun des groupes ethniques représentés au Parlement roumain, et contient des informations sur le nombre total de mandats effectués par les représentants de chacune de ces minorités ethniques. On y indique également l'importance démographique de chaque groupe ethnique en proportion de la population totale. Les chiffres de la dernière colonne correspondent à l'indice de représentation proportionnelle de chaque communauté, lequel est calculé en divisant la proportion de membres de chaque groupe ethnique par rapport au nombre total de parlementaires par la proportion de ce groupe au regard de



Les mesures spéciales visant à réserver des sièges aux minorités, dont il est question à la section suivante, expliquent que des groupes de faible importance démographique aient réussi à faire leur entrée au Parlement.

Les minorités au Parlement

TABLEAU 1

Origine ethnique des législateurs roumains, 1990-2007

Minorité ethnique	Proportion de la population (%)	Proportion du nombre total de sièges (%)	Nombre total de mandats parlementaires	Indice de représentation proportionnelle
Roumains	89,47	87,79	1 712	0,98
Hongrois	6,6	7,23	141	1,1
Roms	2,46	0,36	7(5)	0,15
Ukrainiens	0,28	0,36	7(6*)	1,29
Allemands	0,27	0,72	14(6*)	2,67
Russes lipovènes	0,16	0,26	5(5)	1,63
Turcs	0,14	0,36	7(5)	2,57
Tatars	0,11	0,26	5(5)	2,36
Serbes	0,1	0,26	5(5)	2,6
Tchèques et Slovaques	0,09	0,26	5(5)	2,89
Bulgares	0,03	0,31	6(6*)	10,33
Croates	0,03	0,1	2(2)	3,33
Grecs	0,02	0,26	5(5)	13
Juifs	0,02	0,36	7(3)	18
Italiens	0,01	0,21	4(4)	21
Polonais	0,01	0,31	6(6*)	31
Arméniens	0,008	0,26	5(5)	32,5
Macédoniens	0,003	0,1	2(2)	33,33
Albanais	0,002	0,15	3(3)	75
Ruthéniens	0,001	0,1	2(2)	100
Total	99,81	100	1950	

Notes

() - Les chiffres figurant entre parenthèses correspondent au nombre de députés de la minorité ethnique considérée ayant été élus en application des dispositions relatives aux sièges réservés. Les communautés tchèque et slovaque n'avaient à l'origine qu'un seul siège réservé, ce qui explique pourquoi les données les concernant ont été fusionnées.

* - L'astérisque (*) indique que deux parlementaires ont occupé à la suite l'un de l'autre un même siège réservé au cours d'une même mandature : 1996-2000 – sièges réservés aux minorités bulgare et allemande ; 2000-04 – minorité polonaise ; 2004-08 – minorité ukrainienne.

Sources :

données tirées du recensement national de 2002 ; les données figurant dans la troisième colonne sont basées sur les calculs de l'auteur.

Les minorités au Parlement

→ la population totale. Cet indice de proportionnalité, généralement appelé ratio A (Taagepera et Laakso, 1980), correspond à un total cumulé : un indice de 1:0 correspond à une représentation proportionnelle « idéale », un indice supérieur à 1:0 indique qu'il y a « surreprésentation », et un indice inférieur à 1:0 est au contraire révélateur d'une « sous-représentation ».

Les résultats cumulés présentés au tableau ci-dessus montrent que toutes les minorités ethniques, à l'exception des Roms, étaient surreprésentées pendant la période considérée. Les mesures spéciales visant à réserver des sièges aux minorités, dont il est question à la section suivante, expliquent que des groupes de faible importance démographique aient réussi à faire leur entrée au Parlement. Le degré de surreprésentation dont rend compte le tableau est inversement proportionnel à la taille du groupe : plus l'importance démographique du groupe, en proportion de la population totale, est faible, plus le groupe est surreprésenté au Parlement. Les valeurs extrêmes de l'indice de proportionnalité sont fonction de la durée du mandat. Dans la mesure où un siège correspond à 1/332 (0.30 %) du nombre total de sièges, une minorité ethnique représentant moins de 0,30 pour cent de la population totale est nécessairement surreprésentée dès lors qu'un de ses membres est élu au Parlement.

Si les petits groupes ethniques énumérés au tableau ont réussi dans leur grande majorité à accéder au Parlement, ils le doivent exclusivement au système des sièges réservés. Les chiffres de la troisième colonne du tableau figurant entre parenthèses renvoient au nombre de députés de chaque petit groupe ethnique ayant obtenu un siège en application de ce dispositif. À titre d'exemple, cinq des sept députés roms et les cinq députés serbes ayant siégé au Parlement depuis la chute du communisme ont été élus grâce à ce système.

Les données figurant dans les deuxième et troisième colonnes du tableau tendent à exagérer

S'agissant de la parité, la Chambre des députés de Roumanie se classe incontestablement en queue du peloton des parlements européens.

la place qu'occupent certains groupes ethniques au sein des institutions parlementaires ; en effet, elles tiennent compte à la fois des députés ayant effectué la totalité de leur mandat et de ceux qui ont fait leur entrée au Parlement en cours de mandature, en qualité de suppléant de députés démissionnaires ou décédés. Cela étant, ces surestimations – signalées par un astérisque (*) dans le cas des députés occupant des sièges réservés – n'influent guère sur la représentation globale des minorités ethniques au Parlement, comme en atteste le tableau 1.

La deuxième ligne du tableau 1 donne des informations sur les Hongrois de souche, qui constituent la principale minorité ethnique du pays. L'absence de chiffres entre parenthèses dans la troisième colonne indique que ce groupe n'a pas bénéficié des dispositions relatives aux sièges réservés. La mobilisation politique des Hongrois de souche au début de la période de transition postcommuniste a conduit à la création d'une organisation représentative de cette minorité, l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR), qui a réussi, à chacune des élections organisées depuis l'effondrement du régime communiste, à obtenir des sièges au Parlement par le jeu normal des élections à la proportionnelle.

S'agissant de la parité, la Chambre des députés de Roumanie se classe incontestablement en queue du peloton des parlements européens. Le pourcentage de femmes y est généralement très faible, en dépit de facteurs institutionnels et structurels de nature à favoriser une plus large représentation des femmes dans les institutions parlemen-

10 %

C'est la proportion de femmes au sein du groupe des députés occupant des sièges réservés.

→

Les minorités au Parlement



→ taires (système de représentation proportionnelle et circonscriptions électorales de taille moyenne, régime de protection sociale d'inspiration socialiste, présence au Parlement de partis de gauche). Ces facteurs sous-jacents n'ont pas trouvé de traduction concrète dans le cas de la Roumanie, et n'ont pas débouché sur l'adoption de politiques de discrimination positive, dont on sait pourtant qu'elles sont généralement le principal facteur d'intégration des femmes dans les institutions parlementaires. La loi électorale en vigueur ne contient de surcroît aucune disposition relative à la parité, et aucun des partis politiques du pays n'a adopté de règles internes visant à réserver des sièges à des femmes en cas de victoire aux élections législatives.

Au total, 7,9 pour cent seulement des 1 950 députés mentionnés au tableau 1 sont des femmes. À la Chambre des députés, le groupe UDMR semble encore moins ouvert aux femmes que les autres groupes parlementaires. De fait, la proportion de femmes au sein du groupe n'est que de 2,16 pour cent, contre 10 pour cent dans le groupe des députés occupant des sièges réservés.

Sénat. La présence des minorités au sein de la chambre haute du Parlement roumain, le Sénat, résulte principalement des succès électoraux de l'UDMR. Depuis la chute du communisme, les Hongrois de Roumanie occupent systématiquement entre 9 et 12 sièges au Sénat, et toujours sous l'étiquette UDMR. Les petites minorités ethniques de Roumanie sont très largement absentes du Sénat. Il n'existe pas encore d'estimations relatives à la composition ethnique du Sénat, mais les entretiens réalisés dans le cadre de cette étude ont révélé qu'au cours de la mandature 2004-2008, la chambre haute ne comptait qu'un seul membre issu d'une minorité ethnique autre que la communauté hongroise.

Il s'agissait du sénateur Varujan Vosganian, d'origine arménienne. M. Vosganian a été élu au Sénat sur la liste d'un des partis politiques traditionnels du pays, le Parti démocrate libéral (PD-L), présent au Parlement depuis fort longtemps. Avant d'être élu au Sénat pour la première fois, en 1996, M. Vosganian a occupé un des sièges réservés aux minorités à la chambre basse du Parlement. Il a été élu à deux reprises à la Chambre des députés, en 1990 et en 1992, sous les couleurs d'une organisation représentant la minorité arménienne. Le système des sièges réservés a donc joué un rôle déterminant dans l'accession de M. Vosganian à des fonctions politiques nationales.

Globalement, les représentants des minorités sont moins nombreux au Sénat qu'à la Chambre des députés : au cours de la mandature 2004-2008, 10 sièges étaient détenus par des Hongrois de souche et un par M. Vosganian, soit au total 8 pour cent des 137 des sièges que comptait le Sénat durant cette mandature. Au cours de la même période, la proportion moyenne des sièges détenus par des minorités à la Chambre des députés était de 12,2 pour cent, comme l'indique le tableau 1. S'agissant de la parité hommes-femmes, le bilan du Sénat, en général, et du groupe des sénateurs UDMR, en particulier, est encore plus médiocre que celui de la Chambre des députés.

Mécanismes électoraux favorisant la représentation des minorités

Du début des années 1990 jusqu'à la réforme électorale de 2008, le système électoral roumain reposait à la fois sur un système de représentation proportionnelle à liste fermée et sur des dispositions très généreuses visant à réserver des sièges aux minorités. Le système de représentation proportionnelle à liste fermée était conçu de manière à favoriser la présence au Parlement et l'élection systématique, lors des scrutins à la proportionnelle, de membres du parti représentant la minorité ethnique la plus importante du pays, les Hongrois. Le mécanisme des sièges réservés, qui se voulait avant tout favorable aux minorités ethniques numériquement moins importantes que les Hongrois, a été mis en place lors des élections parlementaires de 1990. Depuis, le nombre de sièges réservés a été revu à la hausse, afin de garantir la représentation de toutes les minorités ethniques du pays, selon la formule « un groupe ethnique - un siège réservé ».

Le système de représentation proportionnelle à liste fermée a été mis en place dans 42 circonscriptions. Le seuil de suffrages à atteindre pour obtenir une représentation parlementaire, fixé à 0 pour cent en 1990, a été porté à 3 pour cent lors des élections de 1992 et de 1996, puis à 5 pour cent pour les partis politiques et à 8+ pour cent pour les coalitions électorales lors des scrutins suivants. Les sièges étaient attribués à la proportionnelle dans chacune des 42 « circonscriptions » (à savoir 41 comtés et la municipalité de Bucarest), à raison d'un siège pour 70 000 habitants à la Chambre des députés et d'un siège pour 160 000 habitants au Sénat. L'UDMR a toujours réussi à franchir ce seuil. Pendant toute cette période, elle a obtenu entre 7,2 et 6,2 pour cent des suffrages exprimés. La grande majorité des députés d'origine hongroise recensés au tableau 1 sont entrés au Parlement après avoir fait campagne sous l'étiquette de l'UDMR. Seuls deux des 141 députés hongrois de souche du tableau 1 ont été élus sur les listes de partis politiques traditionnels.

Par le passé, la loi électorale en vigueur comptait déjà un certain nombre de dispositions généreuses visant à favoriser la représentation des groupes minoritaires à la chambre basse du Parlement. Ainsi, la loi de 1990 sur l'organisation des élections

L'UDMR a toujours réussi à franchir ce seuil.

permettait à des organisations non gouvernementales représentant des minorités ethniques de prendre part au scrutin, et attribuait un siège à la chambre basse à chacune des minorités n'ayant pas réussi à entrer au Parlement par le jeu normal des élections. Les minorités recueillant au moins 5 pour cent du nombre moyen de suffrages requis pour élire un député, soit à peine 1 336 voix pour les élections de 1992 et 1 273 pour celles de 2000, pouvaient ainsi obtenir un siège à la Chambre des députés. En 2004, le pourcentage de suffrages requis a été porté à 10 pour cent du nombre moyen de voix nécessaires pour élire un député. Dans le cas où plusieurs organisations représentant un même groupe ethnique sont en lice, seule celle qui obtient le plus grand nombre de suffrages décroche le siège, puisque la loi électorale ne prévoit l'attribution que d'un seul siège par minorité. Ce système s'apparente à un scrutin uninominal majoritaire organisé dans une circonscription nationale.

Le mécanisme des sièges réservés a favorisé la mobilisation des minorités en période électorale. À l'issue des élections de 1990, 11 minorités ethniques ont obtenu des sièges réservés³. Par la suite, le nombre de minorités représentées au Parlement est passé à 13 à l'issue des élections de 1992 et à 15 lors du scrutin de 1996, pour se stabiliser à 18 après les élections de 2000⁴. Cette augmentation est due en partie à des divisions au sein de groupes qui s'étaient jusqu'alors présentés sur une même liste (Turcs/Tatars, Ukrainiens/Ruthéniens). D'autres groupes se sont constitués par la suite. Certaines minorités, parmi lesquelles les Croates, les Macédoniens slaves, les Hutsules et les Sicules, ne figuraient même pas dans la longue liste des

18

C'est le nombre de minorités représentées au Parlement après les élections de 2000, grâce aux dispositions relatives aux sièges réservés.

Mécanismes électoraux favorisant la représentation des minorités



- ethnies minoritaires publiée après le recensement national de 1992. Pourtant, dès le milieu des années 1990, les organisations revendiquant le statut de porte-parole des deux premières de ces minorités avaient acquis suffisamment de poids pour décrocher un siège réservé.

La réforme électorale de 2008 a substitué au système de représentation proportionnelle à liste fermée un système électoral plus complexe proche de la représentation proportionnelle à liste ouverte. Cette réforme n'a pas eu de réelles incidences sur le niveau de représentation de l'UDMR, pas plus que sur les autres groupes politiques en général. Il ressort d'une étude digne de foi sur les résultats des élections législatives de 2008, organisées selon le nouveau mode de scrutin, que les différents partis politiques en lice auraient obtenu exactement le même nombre de sièges, à la Chambre des députés comme au Sénat, si la loi électorale en vigueur en 2004 n'avait pas été modifiée (Marian et King 2010).

Le mécanisme des sièges réservés n'a pas été révisé dans le cadre de la réforme électorale de 2008, et les dispositions fondamentales qui en régissent le fonctionnement demeurent inchangées : la Chambre des députés élue en 2008 compte 18 députés à siège réservé représentant 19 commu-

nautés minoritaires (les communautés tchèque et slovaque étant regroupées au sein d'une organisation commune). Cela étant, plusieurs modifications d'ordre réglementaire ont été apportées au système d'attribution des sièges réservés. Les règles plus rigoureuses régissant le processus d'inscription au Registre électoral, entrées en vigueur peu de temps avant les élections législatives de 2004, en sont le principal exemple. Ces nouvelles règles favorisent les organisations minoritaires déjà représentées par des députés en exercice, si bien qu'il est désormais beaucoup plus difficile pour les organisations représentant des minorités ethniques qui ne siègent pas encore au Parlement de participer aux élections. Il leur faut en effet soumettre à la Commission électorale centrale une liste de membres correspondant à au moins 15 pour cent du nombre total de citoyens ayant revendiqué leur appartenance à la minorité considérée lors du recensement le plus récent. Les organisations déjà représentées au Parlement ne sont pas tenues de satisfaire à ces conditions. En conséquence, on a observé un recul global du nombre d'organisations issues de minorités qui participent aux élections. Les nouvelles règles d'inscription au Registre électoral ont donc considérablement limité la possibilité, pour les communautés minoritaires, de choisir leurs représentants parmi un plus grand nombre de candidats (Caluser et Protsyk, 2010).

Organisation parlementaire

La présente section examine les règles et procédures influant sur la manière dont les minorités s'organisent et défendent leurs intérêts au sein du parlement. Elle traite également de la capacité des minorités d'influer sur le processus parlementaire et les décisions des législateurs. Il y est question dans un premier temps des procédures régissant l'organisation et les activités des groupes minoritaires, puis de l'organisation des commissions parlementaires et de leur aptitude à faire avancer le débat sur les minorités, et enfin du comportement individuel de certains parlementaires issus des minorités dans l'exercice de leurs fonctions.

Groupes parlementaires représentant les minorités ethniques. Les groupes ethniques minoritaires sont représentés à la Chambre des députés comme au Sénat. À la chambre basse, on en compte traditionnellement deux : le groupe des députés occupant des sièges réservés, et le groupe des députés élus sous l'étiquette de l'UDMR, qui détient aussi un siège au Sénat depuis la chute du communisme.

Les règles de procédure parlementaire régissant les travaux de la Chambre des députés ne contiennent aucune disposition discriminatoire d'aucune sorte à l'encontre des députés des minorités occupant des sièges réservés. Bien qu'élus en vertu d'un nombre de suffrages beaucoup plus faible, ces députés jouissent des mêmes droits que les parlementaires élus à l'issue d'un processus électoral classique. Les députés occupant des sièges réservés forment traditionnellement un groupe parlementaire réunissant l'ensemble des minorités ethniques. Ce groupe, représenté au sein des instances dirigeantes de la Chambre des députés – le Bureau permanent et la Commission des présidents des groupes parlementaires – est en droit d'occuper une proportion donnée de postes de responsabilité au sein des commissions permanentes.

Le groupe fait preuve d'une grande discipline interne. Son actuel président, député depuis 1996, a affirmé lors des entretiens que les membres du groupe n'avaient été que très rarement dans l'impossibilité de voter de manière unanime lors des débats parlementaires. Les décisions relatives

à la position officielle du groupe font l'objet d'un vote à la majorité. Une fois ces décisions prises, les membres s'en tiennent à la position commune arrêtée par le groupe, même s'ils ont exprimé leur désaccord lors de la réunion du groupe. Dans la mesure où le président du groupe ne dispose pas de moyens comparables à ceux des présidents des groupes parlementaires des partis politiques pour faire appliquer ses décisions, l'esprit de corps dont les députés issus des minorités font preuve est sans doute le signe de la solidarité qui les unit.

Compte tenu des forts clivages qui caractérisent le système politique roumain, le groupe des parlementaires élus grâce au mécanisme des sièges réservés occupe dans bien des cas une position privilégiée lors des votes sur les projets de loi.

Plus concrètement, cette solidarité présente des avantages considérables dès lors que le gouvernement doit obtenir le vote des députés occupant des sièges réservés pour faire adopter ses projets de loi. Compte tenu des forts clivages qui caractérisent le système politique roumain, le groupe des parlementaires élus grâce au mécanisme des sièges réservés occupe dans bien des cas une position privilégiée lors des votes sur les projets de loi. Ainsi, en juin 2010, au moment où les entretiens de cette étude ont été réalisés, la coalition au gouvernement était en minorité au Parlement et dépendait du groupe des députés détenant des sièges réservés pour obtenir la majorité parlementaire nécessaire à l'adoption de projets de loi de première importance.

À la Chambre des députés, le groupe de l'UDMR fonctionne plus ou moins de la même manière. Son



Organisation parlementaire

→ poids est encore plus important, puisqu'il détient un plus grand nombre de sièges et a souvent fait partie de gouvernements de coalition, notamment pendant les années 1990 et 2000, comme en témoigne l'étude de Robotin et Salat (2003), qui résume les grandes étapes de la participation de l'UDMR aux coalitions au pouvoir pendant les années 1990. La présence de représentants hongrois au gouvernement s'est avérée particulièrement utile et a notamment contribué à renforcer la capacité de l'UDMR à gagner l'appui du gouvernement sur de nombreux dossiers touchant à la situation de la communauté hongroise de Roumanie. L'UDMR s'est aussi employée activement à faire avancer la cause des minorités ethniques de Roumanie en général.

Les règles de procédures qui s'appliquent au Sénat sont semblables à celles en vigueur à la Chambre des députés et affirment notamment le rôle central des groupes parlementaires dans le processus d'élaboration des lois. Le groupe UDMR au Sénat est représenté au sein des instances dirigeantes du Sénat et occupe des postes de responsabilité dont plusieurs commissions sénatoriales. La présence du groupe au Sénat revêt une importance particulière

du point de vue des minorités ; en effet, conformément à la répartition des pouvoirs prévus dans la Constitution, le Sénat examine avant la Chambre des députés les projets de loi visant à régler le statut des minorités nationales. Le groupe UDMR, de par les positions qu'il occupe, est donc à même d'influer sur les initiatives législatives relatives aux minorités. Au cours des entretiens, les sénateurs de l'UDMR ont d'ailleurs indiqué qu'ils étaient très satisfaits de l'action du Sénat en faveur de la protection des minorités.

Structure des commissions parlementaires

Ni la Chambre des députés, ni le Sénat n'ont de commission traitant exclusivement des minorités. En revanche, l'une comme l'autre ont une Commission des droits de l'homme, des affaires religieuses et des minorités. Les questions touchant aux minorités relèvent donc des compétences de ces deux commissions, dont la structure identique est révélatrice du fonctionnement global du Parlement roumain. Avant la réforme constitutionnelle de 2003, les deux chambres exerçaient exactement les mêmes compétences. Les projets et propositions



Organisation parlementaire

de loi pouvaient donc être soumis à l'une comme l'autre, selon les préférences de leur auteur. Depuis 2003, les textes portant sur le statut des minorités nationales sont examinés en premier lieu par le Sénat. La Chambre des députés a néanmoins conservé certaines compétences dans ce domaine : c'est elle, par exemple, qui examine la première les dispositions concernant l'utilisation des langues minoritaires dans les administrations locales et les services publics décentralisés. Après avoir été examinés par la première chambre, les textes sont soumis à la seconde et sont alors réexaminés par la commission compétente avant d'être débattus en séance plénière. Plusieurs des députés issus des minorités qui ont répondu à nos questions se sont déclarés favorables à ce double examen, qui ne peut selon eux qu'améliorer les textes présentés au Parlement. Des procédures parlementaires visant à mettre en place des garde-fous institutionnels ont cependant été adoptées afin d'éviter que ce système n'entraîne des retards. Chaque chambre dispose en effet de 45 jours pour prendre une décision ou de 60 jours dans le cas de documents normatifs et textes de loi particulièrement complexes.

Les deux commissions ont des pouvoirs relativement importants au regard d'autres commissions parlementaires (Mattson et Strom, 2004). Il s'agit d'instances spécialisées permanentes, chargées d'examiner des propositions et projets de loi avant qu'ils ne soient débattus en plénière, et de formuler des recommandations en vue de leur adoption. Elles peuvent aussi proposer des amendements, remanier les textes qui leur sont soumis ou établir de leur propre initiative des propositions de loi. La commission saisie par le Bureau permanent d'un projet de loi doit établir un rapport, les autres commissions pouvant être appelées à formuler un avis. Les commissions exercent des pouvoirs considérables en matière de procédure dans le cadre de l'examen des projets et propositions de loi : tout amendement proposé dans le cadre du débat parlementaire doit être renvoyé à la commission ayant examiné le texte avant que ce dernier

On a vu que les commissions du Sénat et de la Chambre des députés chargées des droits de l'homme sont traditionnellement présidées par des membres de minorités ethniques, qu'elles fassent ou non partie de la coalition au pouvoir.

ne puisse faire l'objet d'un vote définitif en séance plénière.

On a vu que les commissions du Sénat et de la Chambre des députés chargées des droits de l'homme sont traditionnellement présidées par des membres de minorités ethniques, qu'elles fassent ou non partie de la coalition au pouvoir. En Roumanie, la composition de ces commissions n'obéit pas nécessairement à des considérations partisans : ainsi, au moment des entretiens, réalisés en juin 2010, les sièges de la Commission sénatoriale des droits de l'homme, des affaires religieuses et des minorités étaient détenus dans leur grande majorité par des sénateurs de l'opposition. Les membres de la Commission ont néanmoins déclaré travailler en bonne intelligence avec les représentants d'autres partis politiques quand ils sont amenés à traiter de questions concernant les groupes ethniques minoritaires (ces dernières absorbent, selon les estimations des sénateurs, entre 20 et 30 pour cent du temps de travail des commissions). Ils ont également indiqué qu'en raison d'effectifs limités, leur charge de travail était lourde. La Commission n'emploie en effet que quatre personnes : un avocat, un expert des droits de l'homme, un secrétaire et un chauffeur. Les sénateurs ne sont épaulés par des assistants personnels que dans leur circonscription.

Le contrôle de la présidence des commissions est un atout majeur pour les minorités, qui disposent



Organisation parlementaire



→ ainsi de moyens accrus pour influencer sur le processus législatif. Le militantisme dont fait preuve la Commission sénatoriale des droits de l'homme, des affaires religieuses et des minorités est représentatif de la manière dont cet atout peut être exploité. L'actuel président de la Commission, Frunda Gyorgy (UDMR), a mis à profit sa participation aux réunions du Bureau permanent du Sénat pour demander que les textes qui ne relèvent pas directement des compétences de la Commission des droits de l'homme mais sont globalement en rapport avec ses activités soient renvoyées à la Commission pour avis. Le Bureau permanent a accédé à maintes reprises à cette demande, permettant ainsi à la Commission des droits de l'homme de prendre part à l'examen de nombreux projets et propositions de loi avant qu'ils ne soient débattus en plénière. Le journal officiel du Sénat indique d'ailleurs qu'entre septembre et décembre 2009, la Commission des droits de l'homme a été saisie de plus de propositions de loi que toute autre commission sénatoriale.

Nombre des questions qui présentent une importance particulière pour les minorités ethniques de Roumanie ne relèvent pas directement des compétences des commissions des droits de l'homme. En conséquence, les représentants des minorités cherchent à siéger dans un grand nombre de commissions. Le fait d'appartenir à un groupe parlementaire leur permet généralement de se faire affecter aux commissions de leur choix. Une fois que les décisions relatives à la répartition des sièges

des commissions entre les différents groupes parlementaires sont approuvées en séance plénière, les groupes parlementaires doivent désigner ceux de leurs membres qui occuperont ces différents sièges. Dans le cas du groupe des députés élus à des sièges réservés, qui ne réunit pas les membres d'un même parti et ne repose pas sur une hiérarchie de parti, les sièges sont attribués au vote secret.

Les procédures en vigueur au Sénat sont favorables aux petits groupes parlementaires comme le groupe UDMR. Alors que le règlement de la chambre basse interdit aux députés d'être membres de plus d'une commission parlementaire, le règlement du Sénat autorise les sénateurs à siéger dans plusieurs commissions. L'UDMR met à profit ce règlement pour placer ses membres dans toutes les commissions présentant un intérêt pour le groupe. En d'autres termes, certains sénateurs issus des minorités siègent dans deux commissions, ce qui accroît considérablement leur charge de travail. À la Chambre des députés les minorités n'ont aucune difficulté à se faire représenter au sein de toutes les commissions de leur choix, puisque le groupe des députés élus à des sièges réservés et le groupe UDMR ont assez de membres pour siéger au sein de toutes les commissions.

Activité parlementaire

Il ressort des entretiens que nombreuses et très diverses sont les questions que les parlementaires représentant les groupes minoritaires jugent en rapport avec leur mandat ou les intérêts des minorités ethniques de Roumanie. Ces questions ne portent pas uniquement sur la préservation des particularismes culturels ou identitaires des groupes considérés, même si plusieurs des répondants ont fait état de progrès considérables dans la prise en compte des préoccupations culturelles des minorités, attribuant ces avancées aux dispositions législatives défendues par les députés des minorités et adoptées par le Parlement dans les années 1990 et 2000.

Organisation parlementaire

Tous les parlementaires interrogés s'accordent globalement à reconnaître que la situation s'est améliorée, bien que la loi-cadre sur les minorités nationales dont le Parlement débat depuis des années n'ait toujours pas été votée. Cette loi de portée générale est censée renforcer la cohérence des diverses mesures de protection des minorités adoptées à ce jour. Les difficultés rencontrées pour faire voter ce texte ne peuvent être imputées à l'incapacité des députés issus des minorités de convaincre la majorité parlementaire de l'importance de la loi. En effet, il existe des désaccords majeurs entre les députés occupant des sièges réservés et les membres de l'UDMR quant aux dispositions de fond du projet de loi et, comme l'a souligné un des députés interrogés, la majorité parlementaire préfère laisser aux groupes minoritaires le soin de surmonter leurs divergences.

S'agissant de l'action des parlementaires, les députés interrogés s'estiment désormais jugés davantage au regard des progrès accomplis dans les domaines sociaux et économiques que de leur attachement à la défense des intérêts culturels de leurs communautés. Selon certains représentants de l'UDMR, les crises économiques mondiales ont conduit les membres de la communauté hongroise à porter une attention grandissante à des questions comme le chômage et la sécurité sociale. Si l'UDMR est parvenue dans le passé à faire adopter des mesures destinées à préserver les intérêts culturels des minorités, elle n'a pas pour autant été épargnée par les critiques de la communauté hongroise, qui lui a reproché l'incapacité de la coalition au pouvoir, dont l'UDMR fait partie, d'améliorer la situation économique du pays.

Les difficultés sociales et économiques des minorités ethniques exigent de leurs représentants – les députés occupant des sièges réservés – qu'ils s'intéressent à ces problématiques, souvent propres à des communautés précises. Ainsi, les projets de développement des infrastructures (réseaux routiers, aménagements agro-industriels, par exemple) peuvent présenter une importance

particulière pour les minorités concentrées en zone rurale. Dans le même temps, les députés qui représentent des petites minorités éparses établies en milieu urbain auront à cœur de défendre d'autres priorités. Ainsi, les questions de sécurité sociale et de retraite ont occupé une place prépondérante dans les interventions d'un député élu à un siège réservé et représentant la communauté juive, qui compte un grand nombre de personnes âgées.

Dès lors, l'élaboration d'indicateurs simples du militantisme et de l'efficacité des parlementaires issus de minorités ethniques n'est pas chose aisée. Il est notamment difficile d'évaluer ou de quantifier les échanges entre un député et l'Exécutif au stade de l'élaboration de projets de loi, ou le contrôle qu'exercent les parlementaires sur l'action des pouvoirs publics. Il importe pourtant de mesurer de manière formelle l'action des parlementaires pour être à même de juger de leur aptitude à répondre aux besoins de leurs communautés. Grâce aux progrès des technologies de l'information, les experts, les universitaires, les organisations non gouvernementales et les personnes intéressées disposent d'un volume croissant d'informations sur les activités des parlementaires.

Dans le cas du Parlement roumain, il existe un site web très étoffé contenant de nombreuses informations sur les députés, et notamment sur : les résultats des votes par appel nominal ; les transcriptions des débats et auditions parlementaires ; les décisions et résolutions des commissions parlementaires chargées d'examiner les projets et propositions de loi ; la composition des commissions ; l'affiliation des membres du Parlement aux groupes parlementaires et leurs changements d'affiliation ; les discours prononcés au Parlement ; les dépôts de textes ; et les interpellations et requêtes adressées aux pouvoirs publics. Les entretiens ont révélé que les médias et le public en général portent une attention considérable à ces informations, qui favorisent un suivi efficace de l'action des parlementaires roumains.

Conclusion

La Roumanie peut s'enorgueillir d'un excellent bilan en matière d'accès des minorités aux assemblées parlementaires. Depuis la chute du communisme, la plupart des minorités ethniques du pays ont été surreprésentées ou présentes dans des proportions correspondant à leur importance démographique. Le système électoral, qui fait intervenir représentation proportionnelle et sièges réservés, a contribué de manière déterminante à la forte représentation des minorités au Parlement. Les Hongrois, qui constituent la principale minorité ethnique du pays, ont toujours réussi à se faire représenter au Parlement par le jeu normal des élections à la proportionnelle, tandis que les petits groupes ont pu bénéficier du dispositif des sièges réservés. Ces deux systèmes figurent parmi ceux que les spécialistes jugent garants de la représentation, dans les institutions parlementaires, de la diversité ethnique des sociétés.

Cela étant, la conception des institutions électorales roumaines n'est pas sans soulever un certain nombre de problèmes. Ainsi, le seuil de suffrages à atteindre pour obtenir une représentation au Parlement - élément essentiel de la plupart des systèmes à la proportionnelle - a deux effets préjudiciables à la participation politique des deux principales minorités ethniques du pays : les Hongrois et les Roms. En effet, si le système proportionnel est garant de la représentation proportionnelle des Hongrois de Roumanie, il est aussi défavorable à l'accès au Parlement d'autres formations politiques issues de la communauté hongroise. L'application d'un seuil électoral élevé a eu pour effet d'institutionnaliser le monopole qu'exerce le principal parti politique hongrois sur la représentation parlementaire de la communauté hongroise. Ce monopole pourrait expliquer en partie la faible représentativité sociale de ce parti, qui se manifeste notamment au travers du nombre très limité de femmes siégeant au sein du groupe parlementaire hongrois.

Par ailleurs, le seuil électoral a empêché un autre groupe, les Roms, d'obtenir une représentation au Parlement par le biais du système proportionnel. Il semblerait pourtant plus juste de permettre aux Roms d'accéder aux institutions parlementaires



La présence au Parlement d'un plus grand nombre de représentants roms renforcerait considérablement la capacité du Parlement de traiter les questions concernant cette communauté.

Conclusion



par le jeu normal des élections à la proportionnelle que de leur réserver des sièges, comme le prévoit actuellement la loi électorale. Le système électoral en vigueur est à l'origine de la forte sous-représentation des Roms dans les institutions parlementaires. Compte tenu des nombreux problèmes et difficultés que rencontre la population rom, la présence au Parlement d'un plus grand nombre de représentants roms renforcerait considérablement la capacité du Parlement de traiter les questions concernant cette communauté. Les décideurs roumains auraient donc tout intérêt à envisager d'abaisser le seuil électoral applicable aux partis représentant les minorités ethniques de Roumanie. C'est du reste l'option qui est été retenue en Italie pour favoriser l'entrée au Parlement de la minorité germanophone et dans l'État allemand du Schleswig-Holstein, pour ce qui est de la minorité danoise.

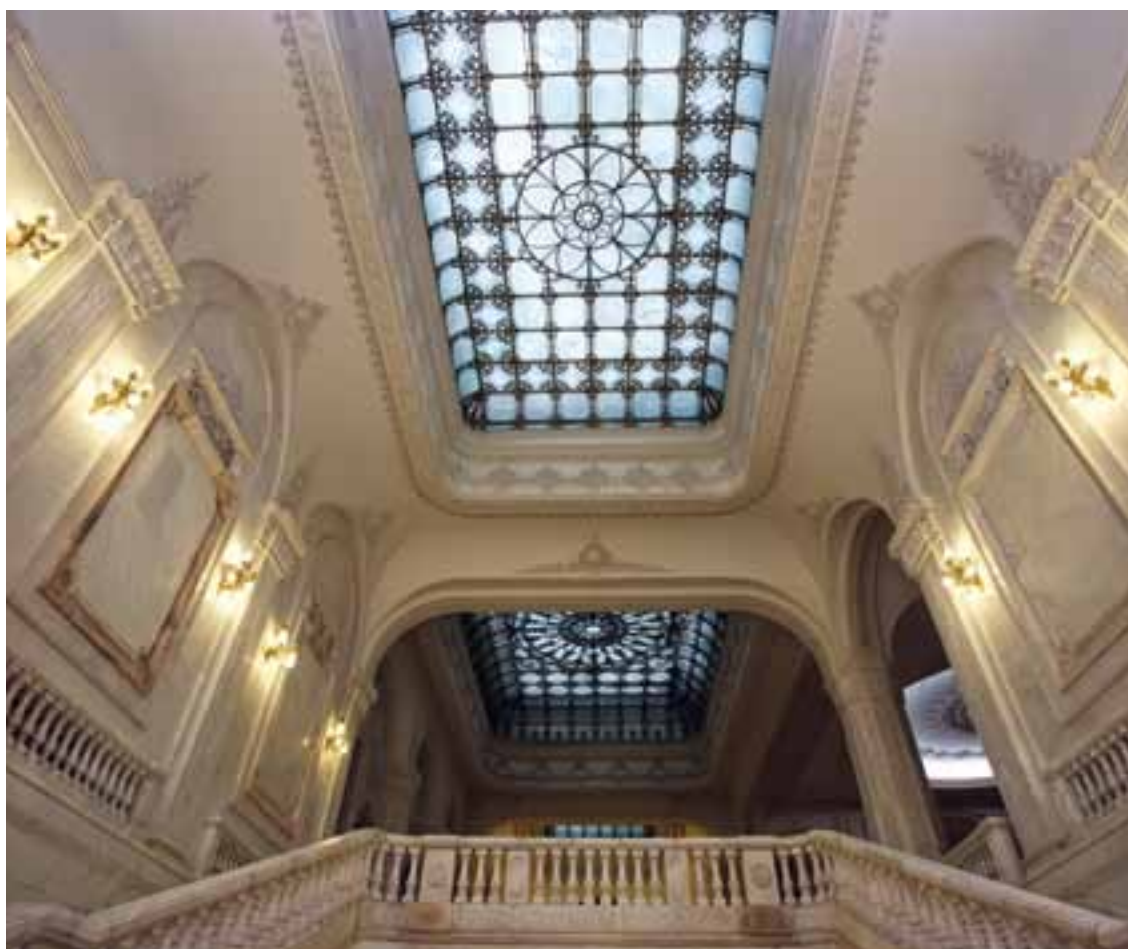
Les règles et procédures régissant le fonctionnement interne du Parlement ont globalement été favorables à la représentation des minorités. Le présent rapport a montré qu'il était dans l'intérêt des représentants des minorités ethniques de se rassembler en groupes parlementaires et d'occuper des positions dirigeantes dans les instances parlementaires. Les groupes minoritaires ont souvent fait partie des coalitions au pouvoir et leur participation au gouvernement a contribué à renforcer leur capacité de rallier la majorité parlementaire aux textes favorables aux minorités ethniques. De même, la présence au sein de nombreuses commissions parlementaires de députés et de sénateurs issus des minorités ethniques a très largement contribué à faire avancer la cause des minorités. Enfin, la règle informelle qui veut que la présidence de la Commission des droits de l'homme, des affaires religieuses et des minorités soit assurée, au Sénat comme à la Chambre des députés, par un parlementaire issu d'un groupe minoritaire a permis aux minorités ethniques de Roumanie d'exercer une forte influence dans les domaines les concernant directement.



Conclusión

→ Le bilan très positif de l'action des minorités au sein des institutions et des groupes parlementaires doit cependant être nuancé. Il a notamment eu pour effet d'éloigner les formations politiques traditionnelles du débat sur les minorités. En effet, comme en témoignent les réponses de leurs représentants à l'enquête de l'UIP, les partis traditionnels considèrent que les questions relatives aux minorités relèvent exclusivement des groupes parlementaires qui les représentent. Ils ne cherchent donc pas à intégrer dans leurs rangs des membres issus des minorités, pas plus qu'ils ne tentent d'élaborer des politiques cohérentes sur les minorités.

En conclusion, on notera que le Parlement a su se doter d'outils d'information efficaces pour permettre aux citoyens appartenant à des minorités ethniques de suivre l'action de leurs représentants. Les services d'information du Parlement établissent et actualisent régulièrement des rapports détaillés sur les activités parlementaires des députés et des sénateurs roumains. Ces documents sont une précieuse source d'information pour les médias et le public en général. Ils contribuent de surcroît à améliorer la circulation de l'information entre les minorités et leurs représentants, de même que la capacité des minorités d'exiger de ces derniers qu'ils rendent compte de leur action.



Annexe I.

Liste des répondants, Parlement roumain, 28-29 juin 2010

Commission sénatoriale des droits de l'homme, des affaires religieuses et des minorités

- Frunda Gyorgy (UDMR), Président
- Emilian Francu (PNL), Vice-président
- Mihai Nita (PD-L), membre

Commission sénatoriale des affaires juridiques, des questions disciplinaires et des immunités

- Adrian Țuțuianu (PSD), membre
- Gyerko Laszlo (UDMR), membre
- Gunthner Tiberiu (UDMR), membre

Secrétariat général du Sénat

- Elena Diaconu, fonctionnaire du Sénat

Chambre des députés: Groupe des minorités nationales

- Varujan Pambuccian (minorité arménienne), Président
- Grosaru Mircea (minorité italienne), Secrétaire
- Oana Manolescu (minorité albanaise), membre

Sources et références

Sources

- Caluser, Monica et Oleh Protsyk, *Electoral Dynamics of Minority Reserved Seats Competition in Romania*, document de travail du Centre européen des questions de minorités (ECMI), à paraître, Flensburg.
- Marian, Cosmin Gabriel et Ronald F. King, Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 *Romanian parliamentary elections*, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 43, Issue 1 (2010).
- Mattson, Ingvar et Kaare Strom, *Committee Effects on Legislation*, in Herbert Doring and Mark Hallerberg (eds.), *Patterns of Parliamentary Behaviour* (Burlington: Ashgate, 2004).
- Protsyk, Oleh et Marius Matichescu, *Electoral Rules and Ethnic Representation in Romania*, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 43, Issue 1 (2010).
- Protsyk, Oleh et Ion Osoian, *Ethnic or multi-ethnic parties? Party competition and legislative recruitment in Moldova*, document de travail no.47 de l'ECMI, Flensburg, mars 2010.
- Protsyk, Oleh et Konstantin Sachariw, *Recruitment and Representation of Ethnic Minorities under PR: Evidence from Bulgaria*, *East European Politics and Society*, à paraître.
- Robotin, Monica et Levente Salat (eds.), *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe* (Budapest: OSI LGI, 2003).
- Taagepera, R. et Laakso, M. (1980), *Proportionality Profiles of Western European Electoral Systems*, *European Journal of Political Research*, 8, 423-446.

Références

- 1 Les termes « parlementaires », « représentants » et « membres » désignent à la fois les membres de la Chambre des députés et du Sénat, sauf dans les cas où le texte fait expressément référence à l'une ou l'autre de ces deux chambres.
- 2 La méthode retenue pourrait toutefois conduire à sous-estimer le nombre de minorités représentées au Parlement, dans la mesure où certains parlementaires sont susceptibles de ne pas reconnaître publiquement leur origine ethnique et de ne pas revendiquer leur appartenance à une minorité. Le problème se pose en particulier dans le cas des minorités déconsidérées ou marginalisées.
- 3 Allemands, Roms, Russes lipovènes, Arméniens, Bulgares, Tchèques/Slovaques, Serbes, Grecs, Polonais, Ukrainiens, Turcs.
- 4 Les minorités italienne, turque, albanaise, juive, croate, ruthénienne et macédonienne slave ont obtenu des sièges réservés lors des scrutins ultérieurs.

Sources des images

p.14 : Venus [CC-BY-2.0], Wikimedia Commons

p.10 : Anglos [CC-BY-SA-2.5,2.0,1.0, CC-BY-SA-3.0 or GFDL], Wikimedia Commons

p.8 : TARE GHEORGHE, ro.wikipedia, Wikimedia Commons

p.17 : Adam Jones Adam63 [CC-BY-SA-3.0], Wikimedia Commons

A propos du projet

Promouvoir des parlements inclusifs : représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement

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>.

Etudes de cas

Des études de cas ont été réalisées dans un certain nombre de parlements de chaque région géographique, afin de recueillir directement auprès d'eux des informations sur leurs méthodes de travail et procédures, ainsi que leurs difficultés et solutions pour devenir plus inclusifs. Chacune de ces études a été réalisée sur la base d'entretiens avec des acteurs clés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement.

Les objectifs étaient de :

- mettre en lumière le degré actuel de représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement, ainsi que son évolution dans l'histoire, notamment du point de vue social et dans une perspective d'égalité des sexes,
- découvrir les principales difficultés que rencontrent les représentants des minorités et des peuples autochtones siégeant au Parlement,
- déterminer ce que fait l'institution parlementaire pour intégrer les minorités et les peuples autochtones à son travail,
- recenser les bonnes pratiques et mettre en exergue les difficultés particulières à traiter.



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

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



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

ISBN 978-92-9142-469-6



9 789291 424696 >