



UNION INTERPARLEMENTAIRE  
110<sup>ème</sup> Assemblée et réunions connexes  
Mexico, 15 - 23 avril 2004



Première Commission permanente  
Paix et sécurité internationale

C-I/2004/R.2  
2 mars 2004

**PROMOUVOIR LA RECONCILIATION INTERNATIONALE, CONTRIBUER A STABILISER  
LES REGIONS EN PROIE A UN CONFLIT ET AIDER A LA RECONSTRUCTION  
APRES LE CONFLIT**

**Rapport établi par les Co-rapporteurs**

**M. René Valéry Mongbé (Bénin)**

**M. Robert del Picchia (France)**

*« L'action au sein du royaume des affaires humaines (politique) implique (...) l'aptitude à innover, à créer du neuf, à faire naître l'inouï; sans le pardon qui délie les hommes d'un passé qui les entrave, l'action serait en quelque sorte paralysée ou rendue impossible dans son aptitude à innover »*

Paul Valadier, *Approches politiques du pardon*, Etudes Juin 2000 p. 777

*« Le pardon est parcimonieux en politique. C'est un signe de faiblesse, un risque inutile. On ne peut pardonner qu'à celui qui ne saurait redevenir dangereux »*

Philippe Moreau-Desfarges, *Repentance et réconciliation*, Presses de la FNSP, 1999, p. 37

Le thème de réflexion choisi par l'Union interparlementaire lors de la 109<sup>ème</sup> Assemblée de Genève (1<sup>er</sup>-3 octobre 2003), s'articule autour de trois mots clés :

- Réconciliation
- Stabilisation
- Reconstruction

A chacune de ces étapes de la sortie de conflits internes ou externes aux Etats, locaux ou régionaux, les parlements doivent jouer un rôle central et actif de proposition, d'action juridique et de contrôle, dans la transparence, du processus de paix. Le présent rapport entend examiner quel rôle jouent ou devraient jouer les parlements nationaux, régionaux ou leur émanation internationale – l'Union interparlementaire – à chacune de ces étapes.

## **I - La réconciliation**

Il convient de rappeler en introduction qu'à l'origine de la création, en 1889, de l'UIP était la notion d'arbitrage, c'est-à-dire la possibilité ou même l'obligation pour les Etats de recourir à cette procédure pour résoudre les conflits interétatiques. La création et l'action de la Cour internationale d'arbitrage, l'action présente de l'ONU en la matière, montrent le succès mais

aussi les limites de la méthode arbitrale. La réflexion de l'UIP sur la réconciliation s'inscrit tout naturellement dans cette lignée.

### **A - Définition de la réconciliation**

La réconciliation est un concept plus moderne que l'arbitrage. Elle inclut naturellement la notion d'arbitrage puisqu'elle fait souvent appel à une médiation neutre, à des « facilitateurs », mais cette notion la dépasse en ce qu'elle transcende le juridique de l'arbitre et de la loi internationale entre les Etats pour faire intervenir un des nouveaux acteurs des relations internationales des XX<sup>ème</sup> et XXI<sup>ème</sup> siècles que sont les peuples.

Cette évolution ne doit cependant pas faire oublier que les sociétés traditionnelles disposent de méthodes complexes de réconciliation qui, inscrites à la fois dans la coutume et les règles sociales, visent à influencer et à conditionner les rapports entre individus, clans et Etats. Si ces méthodes traditionnelles tendent à s'effacer, les besoins humains auxquels elles cherchaient à répondre n'ont pas changé.

Sous la pression des peuples qui, selon Sophocle « *apprennent la sagesse non dans les livres, mais dans les larmes* », c'est le concept même de paix qui a évolué passant d'une définition traditionnelle de période d'entre deux guerres à une ambition tout autre qui est la conciliation irréversible des belligérants.

La fin du XX<sup>ème</sup> siècle a permis de constater que les peuples n'étaient plus des ensembles homogènes capables d'identifier un ennemi et de s'y opposer en un élan national. L'une des missions fondamentales des gouvernements est désormais d'insérer une population hétérogène dans les flux mondiaux et de l'y maintenir. L'autre peut encore être un ennemi mais il est surtout identifié à un concurrent, un client, un partenaire donc quelqu'un non pas à supprimer, mais à connaître et à séduire.<sup>1</sup>

De fait, la réconciliation est un phénomène complexe que Joseph Maïla a tenté de cerner lors d'un colloque sur « la fin des conflits et la réconciliation » qui s'est tenu à Verdun sous l'égide de l'université de la paix.

« La réconciliation est le couronnement de la paix.

- Elle vise non pas au règlement du conflit mais à son dépassement.
- Elle suppose la reconnaissance des droits mais va, toutefois, au-delà, car son objectif ultime est de parvenir à une société pacifiée où se reconnaissent des individus libres et égaux, capables d'affronter une histoire faite de violences et, surtout, de la surmonter.
- La réconciliation s'accompagne du pardon sincère non pas tant pour effacer et oublier le passé, mais pour vivre en intelligence et en convivialité le présent.
- La réconciliation détermine une manière d'envisager le passé qui rend possible la vie du temps présent. Loin d'être seulement une volonté de tourner la page, elle suppose une démarche active pour revisiter la mémoire et permettre l'écriture d'une histoire qui fasse vivre une société jadis déchirée en adéquation avec elle-même et en paix avec les autres.
- La réconciliation est le propre d'une société pacifiée. Ni occultation du passé, ni oubli des violences, elle est démarche d'exorcisation des peurs et des haines et ouverture sur l'avenir.

---

<sup>1</sup> Philippe Moreau-Desfarges « Réconciliation et conflits : les perspectives à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle »

- Une réconciliation n'est avérée que dans la mesure où la reconnaissance des droits et des devoirs des uns et des autres est devenue effective.
- Mais la réconciliation va au-delà du règlement formel et légaliste. Le règlement d'un contentieux met fin aux raisons de se battre.
- La réconciliation tient des raisons d'espérer.
- La réconciliation présuppose la figure contractuelle du règlement. Mais elle a le caractère organique de la solidarité. Elle tend à replacer les protagonistes d'un combat dans une communauté pacifiée. A l'inverse du règlement qui essaie de résoudre les problèmes du passé, la réconciliation essaie de penser les conditions de l'avenir.
- Elle inscrit les droits et les identités, dans l'horizon historique de la plus grande solidarité et de la coopération.
- Se réconcilier n'est pas seulement surmonter les raisons de se faire la guerre, c'est surtout inventer les conditions pour se parler. C'est aussi, face à une histoire de tumultes et de haines, trouver le bon équilibre de la mémoire : suffisamment s'accepter l'un et l'autre et oublier pour ne plus se combattre, suffisamment se souvenir pour ne pas recommencer. »

Il ne peut y avoir de paix véritable sans réconciliation, c'est-à-dire sans l'assentiment des peuples et de leurs représentants démocratiquement élus. Depuis quelques années, la réconciliation tend à devenir un processus politique et juridique essentiel et indispensable.

## **B – La réconciliation internationale**

Les conflits interétatiques ont traditionnellement trouvé leur résolution dans les mécanismes traditionnels du droit international (traité de paix, arbitrages....). L'histoire montre que l'existence de ces traités, en l'absence d'une réconciliation des peuples, n'entraînait que rarement une paix durable, elle était une trêve entre deux guerres. L'entre deux guerres (1918-1940) devrait plutôt être qualifié d'avant-guerre que d'après-guerre. La durabilité de la paix était alors due soit à la pérennité d'un équilibre des puissances (Congrès de Vienne) soit à la persistance de la force du vainqueur (pax romana). La réconciliation internationale a aussi longtemps consisté en un retournement d'alliance qui faisait que deux ennemis d'hier se rapprochaient pour en combattre un troisième (Alexandre le Grand se réconcilie avec Athènes pour conquérir la Perse).

La réconciliation internationale actuelle est d'une autre nature puisque, comme le rappelait Joseph Maïla, elle vise non au règlement du conflit mais à son dépassement pour aboutir à une paix durable.

### **1 – La réconciliation entre Etats**

Le cas de réconciliation internationale stricto sensu concerne des pays en conflits larvés ou ouverts (ex : Inde / Pakistan, Algérie / Maroc, Ethiopie / Erythrée, Etats-Unis d'Amérique/ Cuba, Israël /Palestine, etc.). Il importe de noter que la plupart des conflits de cette catégorie sont des conflits qui égrènent des décennies d'existence et dont les causes sont extrêmement complexes et délicates.

Deux exemples, parmi d'autres, de ce processus nouveau de réconciliation permettent d'en démontrer les conditions et les mécanismes : la réconciliation réussie de l'Allemagne avec ses voisins après 1945 et la réconciliation en attente entre Israël et la Palestine.

## **a – La réconciliation de l'Allemagne et de ses voisins**

L'exemple allemand est celui d'une réconciliation réussie qui se diffuse ensuite à un ensemble régional. Elle débute par le rapprochement avec son principal ennemi, la France, puis s'étend à ses autres voisins par proximité au sein de l'Europe des Six puis des 12 et des 15 pays membres, enfin à l'Europe tout entière avec le phénomène d'élargissement actuel.

Quelles ont été les conditions de la réussite ? Certes, la prise de conscience des peuples de l'issue catastrophique des conflits et le rôle éminent joué par de grandes personnalités (Jean Monnet, Robert Schuman, de Gasperi, Konrad Adenauer, Charles de Gaulle...) ont été des éléments importants. La mise en commun du charbon et de l'acier, les deux armes de la guerre moderne d'alors, par le Traité CECA, a été également un geste symbolique extrêmement fort.

Mais à ces causes importantes, il faut aussi souligner que, avec la naissance de la guerre froide, c'est à la fois la crainte et l'impossibilité de faire la guerre qui a caractérisé l'après 1945. Il est indéniable qu'à l'origine la crainte du communisme a rapproché les deux pays et que la reconstruction d'une Europe libre et libérale, sous l'impulsion du Plan Marshall, était un objectif politique fort. De même, on peut prétendre avec M. Philippe Moreau-Desfarges, que sous la double tutelle des Etats-Unis et de l'URSS sur le monde, l'Europe perd le droit de faire la guerre comme l'a montré la guerre pour le canal de Suez en 1956. Le même auteur résume dans une formule lapidaire cette analyse : « L'Europe s'engage dans la voie de la réconciliation parce qu'elle est vaincue et se trouve sous la poigne des deux superpuissances ». Enfin, un élément important de la paix durable a été la reconnaissance de l'intangibilité des frontières en Europe par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

Ces causes de réalisme politique ont indiscutablement créé l'environnement nécessaire mais non suffisant à la réconciliation, processus complexe, qui doit réunir au moins sept conditions fondamentales, d'après le professeur William Zartman :

- La reconnaissance mutuelle
- Faire la paix
- La médiation
- La mise en place d'institutions communes
- La justice
- Le travail de mémoire
- La réalisation de projets communs.

A ces conditions, il faut en ajouter une dernière : l'affirmation de valeurs communes en matière de libertés fondamentales et de droits de l'homme. La réconciliation de l'Allemagne et de ses voisins illustre parfaitement cette logique dont le point le plus important semble être la réalisation de projets communs.

Parmi les institutions mises en place pour sceller la réconciliation, les parlements occupent une position particulière. Le Conseil de l'Europe et le Parlement européen en sont les illustrations les plus marquantes. Mais il faut également souligner le rôle des parlements nationaux qui, dans le cadre de la subsidiarité, ont autorisé les transferts de compétences à un niveau supranational nécessaire. S'agissant de l'Allemagne et de la France, le rapprochement des parlements va jusqu'à l'organisation commune de réunions des commissions de l'Assemblée nationale et du Bundestag et une coopération poussée entre les Chambres allemandes et françaises, y compris au niveau de l'échange de fonctionnaires. Le Bundestag et l'Assemblée nationale, le Bundesrat et le Sénat se sont symboliquement réunis pour fêter le

40<sup>ème</sup> anniversaire du Traité de l'Elysée. Au niveau des gouvernements, les deux pays tiennent des Conseils des ministres conjoints, les Chefs d'Etat et de gouvernement se rencontrent régulièrement et se remplacent même dans certaines réunions européennes.

Il faut enfin signaler que le phénomène de réconciliation de l'Allemagne avec la France (Traité de l'Elysée de 1963) s'est en quelque sorte transmis à la Pologne (Traité germano-polonais de 1991). Le Traité germano-polonais a débouché sur la création de plusieurs organismes conjoints (Commission gouvernementale germano-polonaise sur la coopération régionale et transfrontière, Forum germano-polonais) qui ont contribué à hâter la réconciliation de l'Allemagne et de la Pologne. Depuis 1991, les réunions régulières au niveau gouvernemental se sont multipliées et les rencontres parlementaires sont fréquentes.

Aujourd'hui, le triangle dit de Weimar, soit la coopération de l'Allemagne, de la France et de la Pologne au niveau des gouvernements, des parlements et de la société civile, témoigne de l'esprit de réconciliation, d'amitié et de partenariat européen qui existe entre l'Allemagne et ses deux plus grands voisins. Il en est de même du Traité politique bilatéral de 1996 entre la Roumanie et la Hongrie qui confirmait leur réconciliation historique et mettait en place un partenariat pour un avenir commun en Europe.

D'une certaine façon, sans pour autant négliger les facteurs économiques, la construction européenne est le projet commun qui a permis à la réconciliation franco-allemande de prendre toute sa dimension. A l'inverse, la proximité franco-allemande constitue à l'évidence, un socle européen fondamental. Les institutions européennes (CECA, EURATOM, CEE, Union européenne....) ont concrétisé la réalisation de ce projet commun.

## **b – La réconciliation en attente entre Israël et la Palestine**

Les Accords signés à Oslo en 1993 ont suscité un énorme espoir. Ils visaient « une réconciliation historique dans le cadre du processus agréé ». Ils reposaient sur un certain nombre des conditions énoncées ci-dessus et notamment la reconnaissance mutuelle.

Une des faiblesses de la reconnaissance effectuée à Oslo a été de ne pas reconnaître formellement l'aspiration du peuple palestinien à se constituer en Etat. Les Accords sont signés par l'OLP qui reconnaît l'Etat d'Israël et par Israël qui reconnaît « l'équipe de l'Organisation de Libération de la Palestine représentant le peuple palestinien ». Ce ne sera que beaucoup plus tard que l'évidence de la constitution d'un Etat palestinien sera reconnue. Cette « asymétrie » originelle est l'une des causes de l'échec du processus.

La seconde condition, faire la paix, était elle-même inscrite dans un processus qui comportait à la fois un certain nombre d'étapes (retrait des forces israéliennes des territoires occupés, mise en place des institutions et du pouvoir administratif et politique palestinien...) et des mesures de confiance réciproques. Les questions les plus délicates (statut de Jérusalem, questions des réfugiés et du droit au retour, création, question des colonies) étant renvoyées à l'issue du processus. Sans doute ces questions ainsi que celle de l'Etat palestinien étaient-elles trop sensibles pour être inscrites de manière trop précise dans les Accords d'Oslo. Ces omissions expliquent pour beaucoup l'échec de la réconciliation.

Les mesures de confiance, qui étaient prévues par l'article XX de l'Accord sur la bande de Gaza et la zone de Jéricho du 4 mai 1994 et à l'article XVI de l'Accord intérimaire sur la Cisjordanie et la bande de Gaza du 28 septembre 1995, s'inscrivaient dans l'esprit d'un véritable processus de réconciliation, c'est-à-dire de pardon réciproque. Elles concernaient l'interdiction des poursuites judiciaires tant pour les palestiniens ayant travaillé avec Israël

qu'une certaine amnistie des palestiniens par Israël; et la libération des prisonniers palestiniens selon un calendrier et des critères précis. Elles prévoyaient également la concertation entre les services de sécurité et l'élaboration de politiques communes. Il est évident que ces mesures de confiance qui devaient être une part importante et non détachable du processus global de paix n'ont été que très imparfaitement réalisées, contribuant ainsi à l'échec du processus dans son ensemble.

Il faut également souligner que, si l'intervention du Gouvernement norvégien a été déterminante, l'existence d'une médiation postérieure aux Accords d'Oslo des Etats-Unis a été sans doute insuffisante. Elle était du reste qualifiée de « fair and honest broker » par le Secrétaire d'Etat James Baker. L'absence de cette médiation forte, conjuguée à une conditionnalité du processus de paix étape par étape, à l'asymétrie originelle du processus a progressivement mais inéluctablement conduit à une rupture rendue inévitable par la faiblesse du pouvoir palestinien et par l'extrémisme de certains mouvements.

En définitive, une majorité des conditions nécessaires à la réconciliation, qui étaient explicitement prévues dans les Accords d'Oslo, n'a pas trouvé de concrétisation faute de volonté politique d'aboutir à une paix véritable.

Le processus de réconciliation, qui est la seule issue valable pour l'un des plus anciens conflits internationaux, est donc aujourd'hui en attente. Celui-ci, dû aux deux parties, n'empêche naturellement pas le foisonnement d'initiatives, elles-mêmes entraînées par le blocage du dispositif. Parmi ces initiatives, outre le processus de Genève qui vient d'aboutir à des propositions concrètes, il faut signaler les initiatives parlementaires directes ou par l'intermédiaire de leurs organisations internationales.

A cet égard, le rôle de l'UIP et de son comité Moyen-Orient doit être souligné. Le dialogue entre parlementaires est un des éléments les plus importants de la réconciliation internationale. L'exemple de la réconciliation de l'Allemagne et de ses voisins l'atteste à l'évidence. Les parlementaires sont les représentants démocratiquement élus des citoyens. A ce titre, ils sont amenés à soutenir ou à critiquer les politiques déterminées par leurs gouvernements. Dans le cas présent, le rapprochement de parlementaires de la Knesset et du Conseil législatif palestinien sert indiscutablement la cause de la paix et de la réconciliation. Il permet d'influer sur cette condition incontournable de la réconciliation qui est la volonté politique.

Pour développer des liens de confiance entre peuples et entre pays, il faut s'appuyer sur des valeurs communes et s'efforcer de promouvoir des accords fondés sur un respect profond de la culture et de l'Histoire que les autres pays ont édifiés, et d'accepter et de respecter les différences existantes entre les uns et les autres. Faute de quoi, il est très difficile de parvenir à une réconciliation authentique. En outre, l'approfondissement du dialogue entre religions et nations est un élément indispensable tant pour la prévention des conflits que pour la fourniture de l'aide à la reconstruction après conflit. Nous, parlementaires, avons l'immense responsabilité de promouvoir ce dialogue / cet échange ainsi que des accords entre cultures et civilisations.

<b>Recommandations</b>
Demander aux parlements d'engager une politique de bons offices et de coopération avec les parlements de pays en conflit ou en phase de réconciliation
Demander aux parlements des pays engagés dans un processus de réconciliation de se rencontrer et de développer des projets communs
Demander à l'UIP de créer des comités de dialogue entre parlementaires lorsque les processus de paix et de réconciliation sont inopérants
Inciter les parlements à utiliser les instruments de contrôle de la politique internationale sur les gouvernements pour mener à bien les processus de réconciliation
Demander aux parlements de promouvoir le dialogue : l'échange et la compréhension mutuelle entre cultures et civilisations

### **C - Le rôle des organisations internationales et de l'Union interparlementaire**

Le rôle et l'action des organisations internationales sont de plus en plus importants, non seulement dans les actions de prévention des conflits, mais dans les opérations de réconciliation, de stabilisation et de reconstruction.

Que ce soit au niveau régional (par exemple l'Union africaine ou l'OSCE) ou au niveau global (ONU), leur action dépasse de plus en plus l'assistance technique et l'aide au financement pour aboutir à un rôle central.

#### **1 – L'ONU**

En matière de réconciliation, l'ONU a adopté une position extrêmement ferme. Elle refuse l'impunité, ce qui permet la dissuasion et l'exercice de la justice. L'impunité est la condition même de la paix et du respect du droit international. Cette position et cette conviction reposent sur le fait que l'impunité mène à la naissance de nouvelles violences, elle est le mépris du droit international humanitaire.

Cette position de l'ONU et de son Secrétaire général se traduit concrètement dans les pays où des missions de l'ONU sont intervenues. L'une des tâches officielles de la MONUSIL, de l'ONUSAL, de la MONUT, de l'ONUSOM a été la poursuite et le jugement des criminels. De même, l'établissement des tribunaux internationaux reçoit le soutien de l'ONU. Plus encore, l'ONU s'inquiète des retards mis à l'arrestation des criminels de guerre qui ont été inculpés en Bosnie-Herzégovine, au Rwanda ou au Cambodge.

Cette position repose sur la conviction que la recherche des crimes commis est l'une des conditions de la réconciliation. C'est la raison pour laquelle l'ONU veille également à ce que la justice soit rendue de manière totalement impartiale. La création de tribunaux spéciaux se substitue pourtant à l'hypothèse d'un jugement national au motif d'une plus grande objectivité.

Toutefois, la Cour pénale internationale donne la priorité au système judiciaire des pays respectifs, même dans les sociétés qui sortent d'un conflit, lorsqu'il s'agit de condamner les responsables des crimes internationaux les plus graves (principe de complémentarité). Elle n'a qu'une juridiction résiduelle, laissant la responsabilité première aux autorités proches des lieux des crimes. Cette procédure présente de nombreux avantages (nécessité de faire voir que la justice est rendue, proximité des éléments de preuve et des témoins, gestion des affaires et logistique).

Les exemples des massacres, des mutilations, des viols, des tortures et des fosses communes du Rwanda, du Burundi, du Libéria, de la Sierra Leone, de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo, du Moyen-Orient, etc. sont là pour interpeller l'humanité et plus particulièrement l'UIP et ses parlements qui doivent œuvrer au renforcement et à l'acceptation universelle de la Cour pénale internationale.

L'ONU milite également pour l'amélioration des systèmes judiciaires des pays concernés par les situations de sortie de conflits, mais aussi des autres pays pour lesquels cette modernisation est un enjeu fondamental de la démocratie.

L'ONU est également au cœur de la création, de la mise en place et du suivi des commissions vérité et réconciliation. Elle décide aussi de la création des missions de maintien de la paix qui, dans une vision de réconciliation, ne peut se limiter à une simple intervention militaire de séparation des forces. Elle doit se composer de plus en plus de personnels qualifiés d'horizons différents dont des psychologues. Dans ces différentes actions et analyses, l'ONU a besoin de l'approbation et du soutien des parlements nationaux qui ont à exprimer leur avis auprès de leur gouvernement.

## **2 – L'UIP**

En tant qu'Union des parlements, l'UIP doit jouer un rôle important dans la recherche de la vérité et le rétablissement de la démocratie. L'Union constitue un forum permanent de dialogue et de rencontre entre parlementaires du monde entier.

A travers ses différents comités, l'UIP contribue aux opérations de réconciliation. C'est le cas du Comité Moyen-Orient, de la CSCM mais aussi du Comité de coordination des femmes parlementaires et de l'action menée au Rwanda pour la préparation des élections. C'est aussi, à travers des actions d'assistance et de coopération, l'exemple des opérations au Timor, au Gabon, au Cambodge, en Albanie, etc.

Surtout, à travers son comité des droits de l'homme des parlementaires, l'UIP pourrait être associée à la recherche de la vérité dès lors que les droits de l'homme des parlementaires ont été violés, ce qui est fréquemment le cas dans les conflits contemporains.

Le statut d'observateur à l'ONU devrait plus systématiquement permettre l'association de l'Union dans les opérations de maintien de la paix et de sortie de conflit, en utilisant son expérience concrète et pratique de rétablissement de la démocratie.



<b>Recommandations</b>
Développer l'action d'ingénierie démocratique de l'UIP
Développer le rôle, l'action et la participation du Comité des droits de l'homme des parlementaires dans les CVR
Mettre l'expertise de l'UIP en matière de droits de l'homme à disposition des CVR
Participer de manière systématique aux interventions de l'ONU dans le domaine du rétablissement de la paix
Renforcer l'assistance technique de l'UIP aux pays s'efforçant d'instaurer un nouveau système de démocratie parlementaire

### **D - Les parlements doivent être au centre du processus de réconciliation**

Les parlements en tant qu'expression de la volonté nationale, émanation naturelle de la nation, sont les garants de la paix civile. Les conflits, qui sont évidemment des ruptures de la paix civile, conduisent souvent à une diminution du rôle des parlements, voire à leur disparition. L'opposition politique, soit se rallie à la majorité pour soutenir l'effort de guerre, soit est réprimée. En temps de conflit, les parlements sont souvent amenés à accepter ou à autoriser des restrictions aux libertés fondamentales (liberté d'expression, liberté de déplacement, liberté de la presse, tribunaux d'exception, loi martiale...).

Par définition, la fin d'un conflit entérine un équilibre nouveau des forces politiques qui doit se traduire par l'élection démocratique d'une nouvelle assemblée représentative des changements issus des affrontements.

La sortie et la fin des conflits doivent remettre les parlements (existants, de transition ou provisoires) au centre du processus de réconciliation. Cette intervention des parlements, garants des libertés publiques, dans l'immédiate période de la fin du conflit est particulièrement justifiée quand de graves atteintes aux droits de l'homme ont eu lieu. Elle doit s'inscrire dans les trois conditions fondamentales de la réconciliation que sont :

- La vérité
- La justice
- L'indemnisation.

Naturellement, le rôle des parlements ne saurait se limiter aux conditions immédiates de la réconciliation. Il intervient à plus long terme pour bâtir une véritable société démocratique et contribuer à la stabilisation et à la reconstruction (voir infra).

La distinction entre mécanisme de réconciliation nationale et de réconciliation internationale est ici peu pertinente. La participation incontournable des parlements à ce processus est la même, que le conflit mette en jeu plusieurs Etats ou qu'il soit circonscrit au territoire national. Du reste, force est de constater – notamment en Afrique – que les frontières héritées de l'histoire des XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles ont souvent dessiné une réalité de nature politique et non pas sociologique, ethnique ou historique.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cette constatation ne doit naturellement pas faire oublier que l'intangibilité des frontières est un élément fondamental de la paix internationale et du processus de réconciliation comme d'Europe avec la CSCE l'a montré.

En matière de réconciliation internationale, l'intervention des parlements de chaque pays, conjointement (voir l'exemple franco-allemand), par l'intermédiaire de leurs assemblées régionales ou de nature universelle comme l'UIP, ou séparément, à l'intérieur des frontières de leur Etat, répond à la même logique et utilise les mêmes critères et les mêmes mécanismes de réconciliation qu'au niveau national.

Toutefois, dans la mesure où la troisième Commission de l'UIP est chargée de traiter du phénomène de réconciliation nationale, notamment sous l'angle des droits de l'homme, il a semblé plus simple aux rapporteurs de renvoyer aux analyses complémentaires du rapport de cette commission. Les rapporteurs des deux Commissions se sont naturellement concertés et ont abouti à un accord sur les analyses et les recommandations proposées aux parlements membres qui sont simplement reprises ci dessous :

### 1 – la Vérité

<b>Recommandations</b>
Instituer quand cela est possible les CVR par la loi
Veiller à la juste représentation de la diversité nationale au sein des CVR et en particulier des femmes
Veiller à ce que les CVR disposent des ressources nécessaires pour exécuter leur mandat
Assurer la publicité des travaux et des résultats des CVR
Contrôler la prise en compte des recommandations des CVR par les exécutifs
Assurer le suivi des recommandations des CVR

### 2 – La Justice

<b>Recommandations</b>
Reconnaître l'imprescriptibilité des crimes graves contre les droits humains
Ratifier les instruments internationaux de protection des droits de l'homme
Ratifier en particulier le statut de la Cour de justice internationale et des Cours de justice spéciales mises en place par l'ONU
Créer dans chaque parlement des instances « droits de l'homme »
Abroger les lois existantes ou amender les projets de loi d'amnistie qui incluraient des crimes imprescriptibles en droit international

## **II – Stabilisation et reconstruction**

Il est évident que la cessation des hostilités n'est pas la paix ni la réconciliation qui est le couronnement de la paix, le dépassement des conflits.

### **1 – La stabilisation**

**La stabilisation** des régions en proie à des conflits est généralement la première étape après un conflit et une condition du rétablissement de l'ordre et de la réconciliation. Cela est sans doute l'un des défis les plus complexes de la résolution des crises tant sont imbriqués les intérêts et les histoires.

En termes internationaux, la stabilisation des régions sortant d'un conflit passe souvent par l'interposition entre les forces combattantes. La stabilisation va créer les conditions provisoires permettant de préparer la paix et la réconciliation. Ces opérations dites de maintien de la paix ne peuvent être menées que par l'ONU ou par des organisations telles que l'OTAN ou la CEDEAO mandatées par elle.

Les parlements nationaux interviennent dans toutes les étapes où intervient leur pays sous la bannière de l'ONU ou d'une organisation régionale comme l'Union africaine par exemple. Cette intervention prend des formes variées politiques ou budgétaires. Il est particulièrement important que les parlements puissent à cette occasion faire prendre en compte dans les priorités de la stabilisation et du maintien de la paix des préoccupations particulières. C'est le cas notamment pour la reconstruction de l'état de droit et des libertés parlementaires qui sont une force de dialogue incontournable dès la phase de stabilisation. C'est aussi le cas pour prendre en compte la dimension de l'égalité entre les sexes le plus en amont possible de la sortie de conflit.

Dans cette phase délicate, les parlements non parties au conflit, comme les organisations parlementaires régionales ou internationales, peuvent également intervenir par leur médiation en complément ou en parallèle des efforts des organisations internationales comme l'ONU, l'Union africaine, etc. (voir supra).

La contribution des parlements et de l'UIP à la tâche fondamentale de l'Organisation des Nations Unies, définie par l'Article 1 de sa Charte comme « maintenir la paix et la sécurité internationale », peut se comprendre par l'incitation des gouvernements à la modération et au dialogue face à des situations où l'essentiel des éléments se trouve réuni pour le déclenchement des hostilités. Elle doit se présenter comme un complément, une sorte de soutien à des décisions qu'ils jugeront justes et, par contre, une sorte de dénonciation sous une forme appropriée, de celles qu'ils jugeront peu conformes aux aspirations des peuples et ne reflétant que les intérêts égoïstes de certains Etats.

La stabilisation des régions en proie à un conflit implique également la contribution au développement de ces régions pour les soustraire aux affres de la pauvreté et de la misère. Si c'est le cas d'une situation interne, l'UIP peut user de son influence pour contribuer à réduire les inégalités sociales, à faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales et à encourager ou amener les autorités gouvernementales à pratiquer la bonne gouvernance.

S'agissant de l'UIP, il est évident qu'elle a un rôle important à jouer dans le domaine de la paix et de la sécurité. L'UIP promeut une diplomatie parlementaire active et encourage une action parlementaire sur un certain nombre de questions de sécurité.

On a déjà évoqué l'action menée dans le cadre du Comité Moyen-Orient ou de la CSCM. L'exemple le plus récent de cette action de stabilisation est celui de l'Iraq. A travers sa résolution adoptée à Santiago du Chili lors de sa 108<sup>ème</sup> réunion, l'UIP a mis son expertise à la disposition de la reconstruction en Iraq.

Cette résolution a été prolongée à la 109<sup>ème</sup> Assemblée qui a décidé de proposer que l'UIP organise la tenue d'une convention constitutionnelle pour l'Iraq ou en soit partie prenante. Cette proposition a été présentée au Secrétariat général de l'ONU lors de la 58<sup>ème</sup> Assemblée générale.

<b>Recommandations</b>
Développer le rôle de l'UIP en matière de paix et de sécurité
Développer la dimension onusienne de l'UIP en mettant son expertise démocratique au service des opérations de stabilisation et de maintien de la paix
Influer sur les gouvernements pour la participation et le financement des opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU

## **2 – La reconstruction**

La cessation des hostilités dans un conflit, et singulièrement dans un conflit interne, n'est qu'une étape vers le règlement définitif et durable dudit conflit. La fin de ce dernier ne peut effectivement intervenir qu'après que les protagonistes aient trouvé des solutions aux diverses causes qui l'ont généré. Par ailleurs, tout conflit armé s'accompagne de casses, de dégâts, de destructions, voire de ruines, bref, de plaies qu'il est difficile de panser. Un conflit qui n'a duré qu'un an par exemple, peut entraîner des ruines qui retarderont le développement harmonieux et durable de la région ou du pays de plus de dix ans. De nombreux pays en développement ayant passé par cette triste expérience, ont du mal à atteindre le point du décollage économique.

Un exemple historique nous permet d'espérer que des programmes ou des plans bien conçus et bien gérés peuvent amener à la reconstruction des régions ou des pays dévastés par la guerre : C'est le célèbre « *Plan Marshall* » auquel beaucoup de gens continuent de faire référence, mais semblent réticents quant à sa reproduction sous d'autres cieux. L'UIP doit se donner la force morale, par une diplomatie active, pour convaincre les puissances économiques de ce monde à s'investir un peu plus dans la reconstruction après conflit. Bon nombre de pays sur divers continents ont actuellement besoin d'une telle attention : la Somalie, le Libéria, le Sierra Leone, le Rwanda, le Burundi, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, l'Angola, l'Afghanistan, l'Iraq, le Kosovo, la Bosnie-Herzégovine, etc. Si certains de ces pays font déjà l'objet d'une considération remarquable de la part d'organismes régionaux, d'autres, notamment ceux d'Afrique, sont vraiment laissés pour compte. Dans beaucoup de cas, tout montre que si rien n'est fait pour les aider à se reconstruire, ils retomberont dans le chaos.

Sur le plan formel, il importe que les instruments d'arrangement intérimaires tels que les accords de cessez-le feu ou de trêve qui auraient été éventuellement signés, soient renforcés par des dispositions à caractère plus durable. Entre deux Etats belligérants par exemple, la conclusion de traités bilatéraux d'amitié peut être envisagée à l'instar du magnifique cas entre l'Allemagne et la France, deux Etats qui, après plusieurs siècles de méfiance réciproque et d'hostilités meurtrières, ont retrouvé leurs marques dans une amitié qui compte aujourd'hui

parmi les plus solides du continent européen. A défaut d'un traité d'amitié, les Etats belligérants de la même zone géographique peuvent penser à un traité de bon voisinage contenant des règles et des mécanismes devant garantir la non-agression et des dispositifs de coopération transfrontalière multisectorielle.

Des exemples d'un tel arrangement existent dans plusieurs régions du monde. C'est le cas de l'Accord quadripartite entre le Nigéria, le Bénin, le Togo et le Ghana qui est conçu dans le but de stabiliser une zone où les frontières héritées de la colonisation restent mouvantes et ne peuvent sans trop de risque, se soumettre à la résolution de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) adoptée au Caire en 1964 consacrant l'intangibilité de ces frontières.

Les organisations sous-régionales, et dans une moindre mesure, régionales, sont des cadres dans lesquels les conflits latents avortent grâce aux mécanismes créés pour maintenir un climat de paix entre les divers Etats qui les composent. Les parlements et l'UIP doivent par conséquent encourager l'établissement de traités d'amitié et de bon voisinage, la création ou la promotion d'organismes sous-régionaux qui aident à maintenir la paix par l'entretien et la consolidation d'un climat de réconciliation internationale.

Nous avons souligné que la place des parlements dans ce processus de reconstruction est centrale. En fait, le parlement peut être défini comme le lieu où la tolérance est institutionnalisée et l'instrument où la résolution des conflits et le rapprochement des différences s'effectuent de manière pacifique. C'est un lieu fondamentalement humaniste où le principe premier est le respect et l'acceptation de l'autre.

Le Parlement est par excellence l'institution qui incarne la société dans la diversité de ses composantes et de ses opinions et qui relaie et canalise cette diversité dans le processus politique. Il a pour vocation d'arbitrer les tensions et de maintenir l'équilibre entre ces aspirations concurrentes que sont la diversité et l'uniformité, l'individuel et le collectif, dans le but de renforcer la cohésion et la solidarité sociales. (UIP - Statut type de l'opposition au parlement – Libreville 17-19 mai 1999).

Le Parlement est, par nature, dans sa composition et dans son mode de fonctionnement l'image d'une réconciliation réussie. Intervenant au tout début du processus de démocratisation, il doit être considéré comme une anticipation de la société réconciliée.

Avant d'aborder deux aspects importants du rôle des parlements dans la phase de reconstruction (diplomatie parlementaire et coopération; choix du bicamérisme comme mode de représentation de la diversité nationale), il convient de rappeler que le développement est à la base de la paix et de la sécurité. Les parlements nationaux ont donc un rôle important à jouer pour veiller à ce que les engagements pris par leur gouvernement en termes de financement du développement soient tenus et que les moyens budgétaires adéquats soient prévus. Les mêmes actions doivent naturellement être entreprises pour des questions comme le développement durable, les problèmes environnementaux, etc.

Il convient également que les parlements incitent et sensibilisent les gouvernements à s'impliquer financièrement et culturellement dans des projets communs de part et d'autre des frontières afin que chacun pense qu'il a quelque chose à protéger chez l'autre.

### 3 – Le rôle de la diplomatie parlementaire et de la coopération technique

L'action internationale des parlements se développe de manière spectaculaire depuis quelques années. Elle prend la forme d'une véritable « diplomatie parlementaire » dont les moyens d'action sont variés. Ces outils parlementaires contribuent à la réconciliation.

A titre d'exemple, on peut citer, à l'initiative du Président du Sénat français, la réunion des présidents des parlements des trois Etats du Caucase du Sud concernés par le conflit du Haut Karabak (médiation – facilitation). Deux réunions ont eu lieu depuis 1999, une troisième est programmée début 2004. A l'issue de la première réunion de travail, les Présidents des Parlements d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie ont signé une déclaration commune par laquelle ils sont convenus de mettre en place entre leurs Parlements un mécanisme de consultation et de coopération dans différents domaines législatifs représentant un intérêt commun (projets communs). Ils ont également décidé de se réunir de façon régulière pour, d'une part, débattre des sujets relatifs à la sécurité et à la stabilité dans la région et, d'autre part, favoriser le développement des relations culturelles, économiques et financières entre leurs Etats et le reste de l'Europe (reconnaissance mutuelle).

La coopération parlementaire entre assemblées prend également la forme de la coopération technique. Elle devrait jouer un rôle fondamental dans les phases de reconstruction et de stabilisation. S'agissant de la stabilisation, l'assistance technique pourrait être particulièrement importante pour la mise en place des parlements de transition.

La coopération bilatérale, sous forme d'accueil de stagiaires et de séminaires, est la plus ancienne. Se développe également fortement une coopération multilatérale, c'est-à-dire financée par les institutions internationales (Union européenne, PNUD, Banque interaméricaine de développement, etc.). Ces deux types de coopération s'inscrivent parfaitement dans les phases de reconstruction.

Cette coopération s'inscrit dans l'effort mené pour une bonne gouvernance dont, jusqu'à une date récente, les parlements étaient curieusement exclus alors qu'ils sont au centre de la création d'un état de droit. Elle permet un transfert d'expertise et des meilleures pratiques. La coopération multilatérale est particulièrement intéressante, non seulement parce qu'elle permet de disposer de fonds importants à la mesure des besoins de modernisation et de formation des parlements, mais aussi parce qu'elle associe plusieurs parlements permettant ainsi d'apporter une vision plurielle des expériences parlementaires.

Cette coopération, sous un angle bilatéral, prend également la forme de groupes d'amitié.

<b>Recommandations</b>
Encourager le développement de la diplomatie parlementaire
Développer les actions de coopération bilatérale d'assistance technique
Participer au sein de consortium à des projets de coopération multilatérale
Encourager le développement d'action multilatérale de coopération au sein et sous l'égide de l'UIP

Parmi de nombreux points, on peut souligner les aspects suivants :

Outre son rôle de législateur (vote des lois, notamment des éventuelles lois d'amnistie; réformateur des institutions publiques, notamment la justice; garant des libertés.....), le Parlement doit être le reflet de la diversité nationale. Une représentation qui tend vers l'égalité

entre les hommes et les femmes au sein des parlements est un objectif important du processus de démocratisation.

Il faut également apporter une attention particulière aux droits de l'opposition et à la représentation des minorités. On renverra pour ces deux aspects au « Statut type de l'opposition au parlement » adopté au Gabon lors d'une conférence tenue à Libreville les 17 et 19 mai 1999, et repris dans l'opuscule de l'UIP et la démocratie publié à l'occasion de la Conférence sur les démocraties nouvelles ou rétablies qui s'est tenue à Oulan-Bator (Mongolie) du 10 au 12 septembre 2003.

On peut ici rappeler la Déclaration des parlementaires réunis à Oulan-Bator pour la 5<sup>ème</sup> réunion sur les démocraties nouvelles ou rétablies : « Il ne saurait y avoir de démocratie sans un véritable partenariat entre hommes et femmes dans la conduite des affaires publiques où hommes et femmes agissent dans l'égalité et la complémentarité, s'enrichissant mutuellement de leurs différences. De fait, nous considérons la justice et l'équité entre hommes et femmes comme des éléments essentiels de la démocratie. Aussi nous engageons-nous à continuer d'œuvrer en faveur d'une plus grande participation des femmes aux processus de prise de décisions. A cet effet, nous nous engageons à promouvoir les dispositions structurelles et législatives nécessaires et à en assurer la mise en application effective. »

### **L'hypothèse du bicamérisme**

S'agissant de la représentation de la diversité nationale, une mention particulière doit être faite du bicamérisme. Le bicamérisme est naturellement perçu comme une technique d'intégration sociale et politique, d'appropriation du modèle démocratique et de garantie du respect de la séparation des pouvoirs. Il est par ailleurs un puissant outil d'amélioration de la qualité législative.

Pour accompagner le processus de démocratisation et d'approfondissement de l'état de droit, il est nécessaire que les diverses composantes de la nation soient associées et puissent, au travers de leur représentation spécifique, participer à ces processus. L'existence d'une seconde chambre qui permet, certes de manière non exclusive, la prise en compte de cette diversité est un moyen efficace d'appropriation du système parlementaire. En parfaite complémentarité avec la chambre élue au suffrage universel direct, l'existence de la seconde Chambre permet de concilier les principes de la démocratie, en particulier la règle de la majorité et le respect de la diversité humaine sur tous les plans.

Parmi les aspects multiples de la diversité nationale, la prise en compte des collectivités dont les citoyens sont membres revêt une importance particulière. La représentation des collectivités décentralisées de l'Etat national permet d'éviter que la globalisation ou la mondialisation ne soit le synonyme d'uniformisation. L'autonomie locale est alors vécue comme un moyen d'éviter la dislocation intérieure mais suppose une représentation adéquate au niveau national au sein d'une seconde chambre.

Le bicamérisme est également la modalité moderne d'application du principe de séparation des pouvoirs en évitant le face-à-face de l'Exécutif et d'une assemblée unique. La seconde chambre constitue un contre-pouvoir dont l'existence garantit le respect du principe du contradictoire en posant un regard différent et en suscitant la réflexion.