



UNION INTERPARLEMENTAIRE
110^{ème} Assemblée et réunions connexes
Mexico, 15 - 23 avril 2004



Troisième Commission permanente -
démocratie et droits de l'homme

C-III/2003/R.1
20 décembre 2003

**APPROFONDIR LA DEMOCRATIE PARLEMENTAIRE POUR PROTEGER LES DROITS DE
L'HOMME ET ENCOURAGER LA RECONCILIATION ENTRE LES PEUPLES ET LE
PARTENARIAT ENTRE LES NATIONS**

Projet de rapport établi par les Co-rapporteurs
Mme L. Salas Salazar (Costa Rica)
M. Kobsak Chutikul (Thaïlande)

L'avenir de la démocratie dépend du bon fonctionnement du Parlement, dont on peut résumer les principales caractéristiques comme suit : *attachement à la liberté, indépendance, tolérance pour toutes les nuances de l'opinion, adoption de mesures visant à garantir le progrès social, respect bien ancré de la liberté politique, foi en le droit et en l'éducation et respect des institutions démocratiques.*

De par sa nature, sa composition et ses méthodes de travail, le Parlement donne la mesure de la réussite d'une réconciliation. Outre sa fonction législative (dont les lois d'amnistie, lois visant à réformer les institutions publiques, y compris la Justice, ainsi que les lois garantissant les libertés), le Parlement doit refléter la diversité de la nation. Une représentation équitable des hommes et des femmes est essentielle en démocratie.

Le Parlement, expression de la volonté du peuple, est le garant de la paix sociale. Un rôle de la plus haute importance au lendemain de conflits civils, lorsque la position du Parlement a été fragilisée. Ce dernier est, en effet, souvent contraint d'accepter ou d'autoriser des restrictions aux libertés fondamentales (liberté d'expression, de circulation, de la presse, tribunaux d'exception, loi martiale, etc.). Il arrive même que le Parlement soit dissous.

En règle générale, la fin d'un conflit s'accompagne d'un nouvel équilibre des forces politiques qui conduit théoriquement à l'élection démocratique d'une nouvelle assemblée représentative des changements issus des troubles.

C'est la raison pour laquelle les assemblées de transition ou provisoires ont un rôle vital à jouer dans le processus de réconciliation nationale. Garantes des libertés publiques, au lendemain du conflit, leur intervention est d'autant plus capitale qu'il y a eu des violations graves des droits de l'homme. Leur rôle doit répondre aux conditions fondamentales qui président à la réconciliation : vérité, justice et réparation. Certes, le rôle du Parlement à long terme est de

contribuer à l'instauration d'une société réellement démocratique, à la stabilisation et à la reconstruction.

De nombreux pays ont adopté le bicamérisme comme moyen de réconciliation dans la mesure où ce système permet d'intégrer des composantes de la société parfois exclues du processus électoral normal. Outre le fait qu'il garantit une fonction législative de qualité et permet une meilleure séparation des pouvoirs, les tenants du bicamérisme estiment que ce système est l'instrument de l'intégration sociale et politique. Une seconde chambre rend le Parlement plus représentatif et diversifié.

Les citoyens sont désormais conscients de leur place dans la construction sociale et politique des institutions publiques dans un système démocratique et exigent également un rôle de premier plan dans leur fonctionnement. Or toutes les fonctions du Parlement reflètent les demandes, besoins et aspirations des citoyens de demain.

Nul ne conteste que le siècle qui commence sera, pour les citoyens du monde, celui de la société d'information à l'échelle planétaire. Il s'ensuit que les parlements, partis politiques, groupes de pression, administrations, organisations non gouvernementales et les citoyens eux-mêmes auront à leur disposition les moyens d'échange les plus divers dans cette arène connue sous le nom de cyberspace.

Dans un monde de plus en plus interdépendant, la bonne gestion de cette masse illimitée de connaissances et d'information désormais disponibles ouvre des perspectives et des options productives défiant l'imagination. Dès lors, le Parlement, dans son action pour le développement démocratique et le respect des droits de l'homme, donne lentement mais sûrement la priorité aux questions sociales, non seulement en raison de pressions extérieures mais aussi pour servir l'intérêt national, qui exige la mobilisation de toutes les ressources disponibles, surtout en matière de politique étrangère, au service de la santé, de l'éducation et de l'environnement. Des domaines où les besoins de la société sont les plus criants. Il nous incombe, dans ce contexte, d'instaurer un climat permettant d'améliorer la qualité de la vie de la population dans son ensemble.

L'objectif du Parlement doit être de sensibiliser l'opinion au développement démocratique et à la protection des droits de l'homme dans un monde de plus en plus interdépendant. Il est essentiel de concilier ces nouvelles tendances et l'intérêt public, de plus en plus perçu comme la nécessité d'améliorer la qualité de la vie.

Fonction législative du Parlement

Les tenants du gouvernement par la législation réaffirment le rôle du Parlement en tandem avec l'Exécutif, qui, assumant le fonctionnement du gouvernement, a besoin d'initiatives législatives pour mener à bien nombre de ses projets.

La société exerce une influence sur l'évolution de la législation en exprimant l'intérêt qu'elle porte à ce processus, dans une dynamique permanente entre les exigences de la société civile et la réponse apportée par le système parlementaire.

Fonction représentative des parlements

Cette fonction revient à offrir aux institutions aussi bien qu'aux individus une tribune permettant de définir et de concilier des exigences divergentes et de les traduire en des solutions politiques durables. On peut donc dire que la transformation des conditions de vie de chacun, de façon équitable, ne peut être obtenue que par le débat et l'accord entre les divers courants d'un parlement.

Les parlements, qui puisent leurs racines dans la diversité, ont pour responsabilité majeure d'exercer une influence et, en oeuvrant avec la société civile qu'ils représentent, d'enseigner le respect de la diversité.

Parlement et droits de l'homme

Il incombe aux parlements modernes de répondre de façon cohérente aux exigences du système démocratique dans lequel la priorité absolue est de défendre et de promouvoir les droits de l'homme. En tant qu'institution politique au sein du système démocratique, le Parlement doit mener son action en faveur des droits de l'homme de façon moderne, intégrée et souple, adaptant sa mission politique aux questions qui se posent à la société, d'où la nécessité d'une méthode rigoureusement sélective, efficace et opportune. Tout en tenant compte de la dimension politique engendrée par l'expérience de chaque pays, les parlements et les parlementaires peuvent innover et améliorer l'action de l'Etat dans lequel ils assument conjointement la responsabilité de garantir les droits de l'homme.

Le rôle du Parlement ne se borne pas à adopter des lois; il consiste aussi à les analyser et à les examiner en profondeur pour veiller à ce qu'elles apportent la bonne réponse aux demandes de la population que cette institution est chargée de représenter.

La révolution de la communication est en train de faire du monde un village : un événement, où qu'il se produise, est aussitôt retransmis en temps réel. Cette mondialisation de la politique implique une redéfinition du rôle des parlements en matière des droits de l'homme.

De nouvelles perspectives s'ouvrent à la démocratie, puisque gouvernements et parlements, groupes d'intérêt et individus, disposent d'outils leur permettant de peser directement ou indirectement sur la politique et l'opinion publique pour mieux assurer la protection et le développement des droits de l'homme.

L'action parlementaire en la matière vise à faire en sorte que l'intérêt national tienne compte du développement de la paix et de la démocratie, considérées comme les piliers de tout Etat autonome, souverain et indépendant.

Parlement et réconciliation

Le Parlement doit faire preuve de créativité dans son travail avec l'exécutif, le premier assurant le contrôle permanent de la politique sociale, le second la mettant en œuvre de façon pragmatique afin de cueillir les fruits de la réconciliation entre les peuples et des alliances entre nations.

Or les parlements peuvent-ils légiférer sur le résultat d'un processus de réconciliation ? La réponse à cette question est directement liée au débat en cours sur l'organisation, le fonctionnement, la composition et les responsabilités de la démocratie.

Si nous tirons pleinement profit de l'action parlementaire, nous aboutirons à des Etats capables de relever le défi de la réconciliation au sein d'un peuple. Pour ce faire, il faut nous acquitter au mieux de la fonction de contrôle et d'examen des décisions prises dans nos pays afin qu'elles soient compatibles avec les objectifs de développement national et de respect de notre identité. Or il ne peut y avoir contrôle de la politique des droits de l'homme sans un contrôle efficace des politiques internes.

Comme indiqué ci-dessus, les conditions nécessaires d'une bonne réconciliation sont la vérité, la justice et la réparation.

Vérité

Il ne peut y avoir de pardon sans établissement de la vérité. L'établissement et la diffusion de la vérité, dans le cadre d'une thérapie collective, sont indispensables à la réconciliation. Ce processus peut et doit conduire à l'amnistie avec ou sans aveux ou jugement publics.

Il n'est pas toujours possible ni souhaitable que les parlements prennent part aux commissions de vérité. En fait, la composition des parlements au lendemain d'un conflit dépend de la nature de la transition politique. Elle dépend de la manière dont le conflit a pris fin : par la victoire militaire de l'un des belligérants, par un accord négocié ou par le transfert volontaire du pouvoir et la tenue d'élections libres sous contrôle international.

Par définition, comme nous l'avons déjà dit, le Parlement doit représenter toute la diversité de la nation, quel que soit le mode d'élection. Or, étant donné la complexité de la situation au sortir d'un conflit, il n'est pas toujours possible de satisfaire à cette exigence. En outre, il faut instituer aussi rapidement que possible la commission de vérité après l'accord de paix ou la transition démocratique. Cela permet d'obtenir un consensus large et de raccourcir les délais des enquêtes permettant d'établir la vérité. C'est la raison pour laquelle il n'est pas toujours possible de mettre en place un parlement représentatif. La plupart des commissions de vérité ont donc été créées par l'Exécutif, par l'ONU, voire par des ONG. Seule exception, la Commission Vérité et Réconciliation d'Afrique du Sud, créée par un acte du Parlement.

Le Parlement peut être amené à approuver la création (la composition et le mandat) de la commission, collectivement ou par le biais de son bureau. Son rôle revêt la plus haute importance car il consiste à désigner les membres de la commission, à veiller à ce qu'elle représente toutes les composantes de la société. La tâche à accomplir est d'un caractère si sensible qu'il faut absolument veiller à ce que les membres de la commission soient des personnalités impartiales reconnues, capables de garantir l'établissement de la vérité. Leur crédibilité est la condition sine qua non du succès. Inutile de dire que les femmes doivent être représentées ainsi que la société civile et surtout les ONG.

Le Parlement doit aussi veiller à ce que des ressources suffisantes soient consacrées à la Commission lorsque celle-ci est financée par l'Etat. En outre, le Parlement peut puissamment contribuer à la publication des travaux et des conclusions de la commission. Par-dessus tout, le Parlement doit veiller à ce que les conclusions et recommandations de la Commission soient reconnues et prises en compte par le Gouvernement. Enfin, le contrôle du Parlement est

important pour le suivi de la mise en oeuvre des dites recommandations jusqu'à la réconciliation totale.

Justice/amnistie

La réconciliation implique le pardon, c'est-à-dire que chacune des parties oublie les fautes et les crimes de l'autre. Or le principe fondateur de l'amnistie s'inscrit dans les prérogatives du Parlement. C'est ce que prévoient les conventions de Genève de 1949 qui demandent instamment aux autorités de tout pays sortant d'une guerre civile, d'accorder l'amnistie la plus large possible aux personnes ayant pris part au conflit armé ou qui ont été privées de leur liberté dans le contexte d'un conflit armé.

La communauté internationale, notamment l'ONU, a clairement choisi de ne pas sacrifier la justice à la réconciliation, souhaitant plutôt faire de la justice l'outil de la réconciliation. L'ONU et ses divers organes ont érigé en règle le principe suivant : tous les actes répréhensibles doivent être pris en compte si l'on veut aboutir à une réconciliation. Encore faut-il distinguer entre les crimes à caractère international (comme les crimes contre l'humanité) pour lesquels il ne peut y avoir d'amnistie et les autres crimes (essentiellement à des fins politiques) pouvant faire l'objet d'un pardon au terme d'un processus 'Vérité et Réconciliation'. Ce processus implique des aveux et une juste réparation pour les préjudices infligés aux victimes. Le présent rapport porte sur ce dernier aspect.

Il est de la plus haute importance, après un conflit, que le système judiciaire soit impartial et indépendant. Le droit à une défense, à un procès et des conditions de détention équitables doit être inscrit dans la loi.

Le Parlement joue aussi un rôle fondamental dans le processus d'amnistie. Il doit rejeter toutes les lois prévoyant une amnistie pour des crimes réprimés par le droit international. Lorsque de telles lois existent, le Parlement doit œuvrer à les abroger.

Tolérance/dialogue

Le Parlement est, avant tout, un forum permettant d'institutionnaliser la tolérance, l'instrument du règlement pacifique des conflits et un médiateur par excellence. Là plus que partout ailleurs, le principe cardinal est le respect et l'acceptation de l'autre. C'est ce que rappellent les Directives de l'UIP sur le rôle et la responsabilité de l'opposition au Parlement (Libreville, mai 1999). Ce document réaffirme que le Parlement est l'institution qui incarne la société dans toute sa diversité et ses opinions, qui traduit cette diversité en action politique. Sa vocation est d'atténuer les tensions et de maintenir un équilibre entre ces forces contradictoires que sont la diversité et l'uniformité, l'individu et la collectivité, afin d'améliorer la cohésion sociale et la solidarité. Son rôle est de légiférer, entre autres sur l'affectation des ressources financières, et de contrôler l'action de l'exécutif. Le Parlement doit obtenir la participation de tous dans les sociétés homogènes aussi bien qu'hétérogènes afin de protéger la diversité, le pluralisme et le droit à la différence dans un climat de tolérance. C'est la raison pour laquelle il est important que les forces et personnalités politiques de l'opposition participent au travail du Parlement. Cela implique la reconnaissance et le respect des droits de l'homme en général et des droits et devoirs de l'opposition en particulier.

Les parlements doivent réaffirmer leur volonté d'engager le dialogue et la consultation, d'éclairer le passé de leur pays pour éviter les cas extrêmes d'intolérance.

Le Parlement devient pleinement légitime lorsque, par son action, il se fait reconnaître et accepter par le peuple, lorsqu'il s'élève au-dessus des différences politiques et agit comme une soupape de sécurité en période de tension et comme un instrument de règlement des conflits; lorsque sa stabilité découle non seulement du fait qu'il représente tous les partis politiques concernés mais aussi de la crédibilité qu'il acquiert en canalisant et en réglant les conflits politiques. La légitimité va bien au-delà de la légalité du pouvoir, elle en est le pilier le plus solide. D'elle dépend dans une large mesure l'équilibre politique d'une démocratie.

C'est le peuple qui confère au législateur le pouvoir immense de promulguer des lois saines, propices au développement économique du pays et celui d'agir en tant que médiateur dans les conflits sociaux. Mais un parlement qui se limiterait à légiférer laisserait de côté la dimension politique de son rôle en tant qu'institution représentative.

La démocratie et surtout les parlements, réagissant à la mondialisation, partent du principe que ce phénomène n'est possible ou durable que dans le respect des identités des personnes et des groupes, constitutifs de notre société. Ce n'est qu'en respectant les hommes et les femmes, leurs usages, leur langue, leur histoire et leur religion que l'on préviendra la violence et la guerre.

Conclusion

Tolérance, dialogue et coopération, tels sont les piliers de l'activité parlementaire. Les pratiquer de façon constructive c'est permettre le développement de l'action parlementaire en matière de droits de l'homme, celle-là même qui vise à contrecarrer la tendance à l'atomisation et au creusement des inégalités économiques, sociales et régionales, induite par la mondialisation. Il est de notre devoir moral et politique envers la société de promouvoir une globalisation fondée sur l'inclusion plutôt que sur l'exclusion. Les parlements peuvent contribuer à donner sa chance à chacun en portant haut les principes de justice et de solidarité.

Le travail de l'UIP s'inscrit dans un contexte mouvant, qu'il s'agisse de la forme de la fonction législative ou de la recherche d'objectifs communs. Il nous incombe à tous d'y contribuer en vue de l'internationalisation de nos sociétés, ce qui non seulement rend possible l'instauration d'institutions démocratiques, mais permet aussi de renforcer le lien social et les valeurs éthiques qui mettent la personne humaine au premier plan.

En tant que parlementaires, nous oeuvrons dans le sens de l'intérêt commun et du respect mutuel. Écoutons donc la voix de la raison. Ayons confiance, soyons optimistes et, avec sagesse, mais détermination, assumons la place qui est la nôtre dans le monde, en respectant le principe selon lequel chacun a le droit de vivre dans la dignité.

Recommandations

Voici quelques recommandations dans les domaines suivants à l'attention des parlementaires :

Réconciliation

- Établir, chaque fois que possible, des commissions de vérité et de réconciliation
- Garantir une représentation équitable de toutes les composantes de la société, surtout les femmes, au sein de ces commissions

- Obtenir que ces commissions de vérité et de réconciliation disposent de ressources suffisantes pour l'accomplissement de leur tâche
- Veiller à ce que les travaux et conclusions des commissions soient rendus public de façon satisfaisante
- Contrôler l'application, par le gouvernement, des recommandations des commissions
- Assurer le suivi des recommandations en général.

Amnistie

- Reconnaître que les atteintes graves aux droits de l'homme ne sont pas amnistiables
- Abroger les lois ou modifier les projets de lois portant sur l'amnistie des crimes pour lesquels le droit international ne prévoit pas de prescription
- Ratifier les Statuts de la Cour pénale internationale

Droits de l'homme

- Ratifier les textes internationaux en la matière
- Soutenir le travail du Comité de l'UIP sur les droits de l'homme des parlementaires
- Créer dans chaque parlement une instance chargée des droits de l'homme