



UNION INTERPARLEMENTAIRE
116^{ème} Assemblée et réunions connexes
Nusa Dua, 29 avril - 4 mai 2007



Troisième Commission permanente
Démocratie et droits de l'homme

C-III/116/R-rev
20 mars 2007

**PROMOTION DE LA DIVERSITE ET DE L'EGALITE DES DROITS POUR TOUS, GRACE A
DES CRITERES DEMOCRATIQUES ET ELECTORAUX UNIVERSELS**

Rapport présenté par les co-rapporteurs

M. Jesu Das Seelam (Inde) et Mme Natalia Narotchniskaya (Fédération de Russie)

Introduction

1. La protection et la promotion de la diversité et de l'égalité sont à la base de tout système démocratique et parlementaire. Par "diversité", on entend une pluralité culturelle, sociale et économique, propre à toute société démocratique. Comme aucun système ou société ne peut être véritablement homogène et uniforme, il incombe au gouvernement d'encourager et promouvoir la diversité et l'égalité par des mesures et des moyens constitutionnels, juridiques et institutionnels. La "diversité" suppose aussi un système qui lutte contre l'exclusion et dans lequel le suffrage universel est la norme en matière électorale, sans la moindre discrimination, si ce n'est celles prévues par la Constitution et les lois, avec des élections législatives à intervalle régulier conformément à la loi.

2. Toute société démocratique s'efforce de mettre en place un système propice à la diversité et à l'égalité. Il n'existe pas de pays ou de civilisation où la liberté, les droits de l'homme et l'égalité n'aient pas une importance primordiale. Néanmoins, il n'est pas surprenant que notre monde diversifié ait engendré des perceptions différentes de ces questions fondamentales. Le respect et la promotion de la diversité et de l'égalité doivent être assurés non seulement au sein des pays mais aussi au niveau international. Pour garantir ce respect, la richesse et la diversité de l'expérience humaine et culturelle dans les différents pays doivent être reconnues incontestablement dans le monde entier.

3. Certes, le monde est aujourd'hui interdépendant et forme un tout mais il n'est nullement homogène; c'est ce qui en fait la beauté et la richesse. Bien que les différents courants rationalistes tendent à promouvoir une super-société mondiale dotée de normes et de perceptions similaires voire identiques, nombreuses sont les valeurs humaines universellement appréciées qui sont encore soumises à des interprétations divergentes. De nombreux concepts religieux ou rationalistes contradictoires déterminent des modèles différents quant à la relation qu'ont les humains à Dieu et à la matière, à leurs congénères et à la société, à la nature et à l'Univers. Face à cela, les gens ont mis en place des systèmes de valeurs reposant sur ce qu'ils considèrent comme le péché et la vertu, la vérité et le mensonge, le bien et le mal, ce qui est juste et ce qui inspire, afin de laisser une empreinte éthique et morale sur l'Histoire.

4. Les différentes civilisations ont engendré des conceptions différentes en matière d'honneur et de devoir, ont donné un sens différent à des catégories différentes de libertés et de droits, ont mis au point leur propre code d'éthique entre hommes et femmes, parents et enfants, et ont construit leur propre interprétation de la loi et de l'Etat. Il en résulte que des systèmes juridiques (fondés sur le droit positif où domine le concept de "tout ce qui n'est pas interdit est autorisé", et sur le droit naturel qui définit le péché et le crime et repose sur des préceptes religieux), ou des règles morales différentes sous-tendent aujourd'hui l'activité économique, l'emploi, la richesse, et les concepts et institutions nationaux et étatiques.

5. Mais dans notre monde interdépendant, aucune société n'est plus homogène. Il n'est donc pas surprenant que la démocratie soit le meilleur vecteur avéré de coexistence, permettant aux sociétés qui ne sont plus fondées sur une seule et unique idéologie de se développer. La démocratie est indispensable pour préserver la compréhension, la paix et une interaction fructueuse au sein des pays, entre les civilisations et au niveau international. Elle doit être préservée et promue non seulement au niveau national mais aussi au niveau international pour garantir le principe noble du respect mutuel entre les groupes sociaux et entre les civilisations et les Etats.

6. Les droits de l'homme et les libertés sont d'une grande importance pour les sociétés modernes et c'est pour cette raison qu'ils sont parfois utilisés à des fins politiques ou pour traiter injustement certains pays, et comme moyen pour exercer des pressions politiques. La démocratie authentique dans les relations internationales reste un idéal à atteindre.

7. La promotion et la protection des droits de l'homme, y compris en encourageant la diversité et l'égalité des droits pour tous par des normes démocratiques et électorales universelles, ne peuvent pas être assurées exclusivement par les gouvernements et les parlements, mais par tous les niveaux de la société, y compris les organisations de la société civile. Dans nombre de pays, nous avons observé le rôle indispensable de la société civile dans le processus électoral, non seulement par une participation au processus lui-même, mais aussi par l'observation électorale dans divers pays.

8. Le chapitre premier de la Charte des Nations Unies intitulé "Buts et principes" ne place aucun système social et politique ou religieux et philosophique au-dessus des autres. Il ne définit pas non plus la démocratie mais il énonce clairement l'égalité souveraine de tous les acteurs des relations internationales. Cela signifie donc égalité de statut des Etats - républiques ou monarchies, Etats religieux ou laïques (de type occidental). Tous sont absolument égaux en droit international et dans la Charte des Nations Unies, et les relations entre eux ne sont pas considérées comme des relations entre supérieur et inférieur, ou progressiste et arriéré. Ce principe a été confirmé dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale (1970, A/RES/2625 (XXV)).

9. Contrairement à une opinion communément admise, il n'existe pas de liste exhaustive des critères universellement reconnus régissant tous les aspects des droits de l'homme et des libertés. Cela favorise l'emploi discriminatoire des droits de l'homme. La Charte des Nations Unies associe reconnaissance et protection des droits de l'homme à des principes fondamentaux du droit international comme la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats et la reconnaissance de leur égalité souveraine. Elle énonce un corpus de droits de l'homme fondamentaux mais elle se garde d'en donner une interprétation utile. De toute évidence, c'est pour une raison fondamentale car l'interprétation du contenu des droits de l'homme est trop fortement tributaire des critères axiologiques inhérents à chaque civilisation.

10. Le 15 mars 2006, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 60/251 portant création du Conseil des droits de l'homme. Cette résolution, imparfaite, est le fruit d'un compromis délicat sans lequel il ne saurait y avoir de progrès radical des activités des Nations Unies en matière de droits de l'homme, pour l'élimination du "deux poids, deux mesures", de la sélectivité et de la polarisation en la matière.

11. Ce nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies reconnaît qu'il peut exister différentes approches de l'interprétation des droits de l'homme, et que les conditions sociales et économiques de l'application des droits de l'homme à travers le monde sont très diverses. La création de groupes régionaux de pays – Europe de l'Ouest et Amérique du Nord, Europe de l'Est (y compris Fédération de Russie), Amérique latine, Asie et Afrique - en est l'illustration.

12. Il est tout à fait opportun pour l'UIP de jouer un rôle plus actif car elle est l'Organisation la plus universelle, une organisation qui, à travers des parlementaires élus, représente toutes les civilisations, du village le plus reculé dans un Etat théocratique aux habitants laïques des grandes métropoles cosmopolites.

13. Il est, en effet, universellement admis que la démocratie ne peut survivre et se maintenir si elle ne respecte l'un et l'autre de ces principes, si elle ne s'emploie véritablement à les promouvoir et à les protéger. On ne saurait promouvoir la démocratie au niveau national tout en la négligeant ou en la méconnaissant dans les relations internationales. Le premier appel universel invitant les nations à promouvoir les libertés fondamentales et les droits de l'homme figure dans la Charte des Nations Unies. Depuis lors, pour être pleinement acceptés au niveau international, les gouvernements ont dû reconnaître que ces obligations les lient vis-à-vis des citoyens de leur pays. Garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales est aujourd'hui une priorité des Etats modernes. La diversité et l'égalité peuvent, en théorie, prospérer dans divers systèmes politiques, mais l'histoire enseigne de façon irréfutable qu'elles sont d'autant mieux garanties lorsque les gouvernants agissent dans la plus grande transparence possible. Il convient d'accorder une importance particulière à l'éducation et aux médias - au-delà de l'attention portée aux textes de loi et aux mécanismes institutionnels - afin d'instiller les principes de diversité et d'égalité dans l'âme et l'esprit de nos concitoyens, de leur apprendre à régler pacifiquement les différends par le dialogue, à accepter, respecter et encourager la diversité, et à éviter toutes les formes de fanatisme.

14. Les fondements de l'égalité, indissociables des droits de l'homme, remontent à la Magna Carta de 1215 qui préfigure l'état de droit et jette les bases des libertés fondamentales. Viennent ensuite le Bill of Rights britannique de 1689, la Déclaration d'indépendance des Etats-Unis de 1776, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en France de 1789 et la Déclaration américaine des droits en 1791. Autant de textes qui, d'une manière ou d'une autre, rappellent l'importance de la diversité et de l'égalité. La Charte des Nations Unies, qui énonce clairement ces mêmes principes et idéaux, est une référence de plus en la matière. C'est dans la Charte des Nations Unies qu'apparaît pour la première fois la notion même de critères reconnus internationalement dans les relations non seulement entre les Etats mais aussi entre les individus. La reconnaissance de ces critères est devenue une condition préalable de l'appartenance à la communauté internationale et figure désormais parmi les principes fondamentaux du droit international.

1. La Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948

15. L'adoption de cette Déclaration, en 1948, revêt une grande importance pour la protection et la promotion des droits de l'homme et en particulier pour les principes d'égalité et de diversité qu'ils impliquent. Depuis, l'idée selon laquelle les droits et libertés fondamentaux appartiennent de naissance à tous les êtres humains a fait son chemin, puisqu'elle est énoncée par nombre de textes internationaux.

16. La Déclaration pose, en effet, comme principe de base que tous les être humains naissent libres et égaux, sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité. Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés ainsi énoncés, sans discrimination aucune.

17. L'article 1 de la Déclaration universelle stipule donc que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits, l'article 2 que chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés énoncés dans ce texte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. Cadre juridique international

18. Les principes et idéaux de diversité et d'égalité figurent dans nombre d'autres textes internationaux, comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

3. Rôle de l'UIP

19. Organisation internationale des parlements d'Etats souverains, l'UIP est attachée aux principes et idéaux de diversité et d'égalité définis dans les diverses conventions et résolutions des Nations Unies. Elle a eu un impact très important en sensibilisant les parlements et les parlementaires à ces enjeux. Elle a elle-même adopté plusieurs résolutions soutenant les textes et résolutions de l'ONU qui portent sur la diversité et l'égalité des droits. Ainsi, la 98^{ème} Conférence interparlementaire de l'UIP (Le Caire, septembre 1997) rappelle, entre autres, que les principes de démocratie peuvent s'appliquer différemment, en fonction de la culture, de l'histoire et de la Constitution de chaque pays.

4. En Inde

20. En Inde, le concept de droits de l'homme, qui procède lui-même des principes et objectifs de diversité et d'égalité, remonte à l'antiquité. Les nombreuses philosophies religieuses qui ont fleuri en Inde depuis les temps les plus reculés accordent une place centrale à la condition du citoyen individuel.

21. En août 1947, nous avons conquis notre liberté après une longue lutte non violente. Mais, même si le pays a obtenu son indépendance politique, les inégalités et les disparités sociales ont persisté dans une société stratifiée. Toutefois, avant même l'indépendance politique, des réformateurs sociaux comme Raja Ram Mohan Roy, Ishwar Chandra Vidya Sagar et Jyotiba Phule et des dirigeants nationaux comme le Mahatma Gandhi, Jawaharlal Nehru et B.R. Ambedkar et d'autres encore avaient combattu pour la cause des opprimés et des groupes

les plus vulnérables de la société. La tradition de diversité et d'égalité des droits était déjà enracinée dans les pratiques et la culture indiennes. Quand le pays a adopté sa nouvelle Constitution, sa philosophie et son idéalisme symbolisaient les valeurs d'égalité et de diversité si ardemment défendues par nos dirigeants avec les idées et les idéaux du libéralisme. Le volontarisme au service de l'ascension sociale a toujours été un principe directeur du corps politique indien et des gouvernants.

22. Pendant la lutte pour l'indépendance, les dirigeants du "National Freedom Movement" essayèrent, en traçant le cadre de la Constitution, de donner la primauté au concept d'égalité. En conséquence, de nombreux droits fondamentaux nécessaires à l'expression de la diversité et de l'égalité figurent dans le Préambule de la Constitution : justice sociale, politique et économique; liberté d'opinion, d'expression, de croyance et de culte; égalité de condition et de chances. Plusieurs commissions et comités chargés des droits de l'homme ont été créés au fil des ans et demeurent en place. Par ailleurs, le Parlement indien qui se veut un instrument du changement, a promulgué de nombreuses lois protégeant les intérêts des démunis et des opprimés.

23. Les principes et objectifs de diversité sont énoncés de la façon la plus claire dans la constitution de la plupart des pays démocratiques et celle de l'Inde ne fait pas exception. Sous le Titre III, relatif aux droits fondamentaux, l'article 14, par exemple, stipule que l'Etat ne saurait refuser à quiconque l'égalité devant la loi ou la protection aux termes des lois sur le territoire indien. De même, l'article 15 stipule que l'Etat ne peut faire de distinction entre les citoyens pour raison de religion, de race, de caste, de sexe, de lieu de naissance ou autre. L'article 16 dispose que tous les citoyens bénéficient de l'égalité des chances en matière d'emploi ou dans la fonction publique.

24. Pour ce qui concerne la diversité, l'article 29 de la Constitution stipule que tout groupe de citoyens résidant sur le territoire indien, ou sur une partie de ce territoire, ayant une langue, une écriture ou une culture propre, a le droit de les conserver. L'article 30 précise que toutes les minorités, par la langue ou la religion, ont le droit d'établir et d'administrer les institutions d'éducation de leur choix.

25. La Constitution indienne ne traite pas le concept d'égalité de façon mécanique, car l'égalité est possible et désirable dans des circonstances égales. C'est pourquoi elle dispose en son article 46 que l'Etat est tenu de pourvoir, avec une attention spéciale, aux besoins éducatifs et économiques des catégories les plus faibles de la population, notamment ceux des castes et tribus dites "intouchables", et de les protéger de l'injustice sociale et de toutes les formes d'exploitation. Le gouvernement, soucieux d'appliquer les dispositions de la Constitution, a mis en place des mécanismes institutionnels à cette fin. Un appareil judiciaire, vigilant, les médias et la société civile surveillent aussi, de près, la bonne mise en œuvre des dispositions constitutionnelles.

5. En Fédération de Russie

26. Les principes et idéaux d'égalité et de diversité figurent également dans la Constitution de la Fédération de Russie adoptée le 12 décembre 1993, dont l'article 13 stipule :

- La diversité idéologique est reconnue en Fédération de Russie.
- Aucune idéologie ne peut être proclamée idéologie d'Etat, ni obligatoire.
- La diversité politique et le pluripartisme sont reconnus en Fédération de Russie.

- Les associations sont égales devant la loi.
- La fondation et les activités d'associations visant à changer, par la force, l'ordre constitutionnel, à porter atteinte à l'intégrité de la Fédération de Russie ou à sa sécurité, à créer des groupes armés, à fomenter des troubles sociaux, raciaux, nationaux ou religieux, sont interdites.

De même, l'article 19 stipule :

- Toutes les personnes sont égales devant la loi et les tribunaux.
- L'Etat garantit l'égalité des droits et des libertés sans considération de sexe, de race, de nationalité, de langue, d'origine, de fortune ou d'emploi, de lieu de résidence, d'attitude face à la religion, de convictions, d'adhésion à des associations ou autre.
- Les hommes et les femmes doivent bénéficier de l'égalité des chances.

L'article 13 institue la pluralité idéologique et politique, ainsi que le pluripartisme en Fédération de Russie.

6. Des critères démocratiques et électoraux : un impératif

27. On ne peut mieux assurer la diversité et l'égalité des droits qu'en instituant des critères démocratiques et électoraux universels. Les dispositions de la constitution, à elles seules, ne suffiraient pas. Des élections justes et régulières pour pourvoir des organes représentatifs tels que les assemblées, les parlements nationaux et provinciaux sont tout aussi indispensables. La tenue de scrutins à des intervalles réguliers rappelle, en effet, la nécessité d'améliorer, s'il le faut, les normes électorales. A cet égard, le Projet de convention sur les critères, droits et libertés en matière électorale, approuvé par la 11^{ème} Conférence annuelle de l'Association des responsables électoraux d'Europe centrale et orientale, tenue à Moscou du 26 au 28 septembre 2002, revêt la plus haute importance. Ce projet de texte souligne la nécessité de respecter le principe d'élections libres dans lesquelles les électeurs peuvent choisir, sans contrainte, menace de coercition ou toute autre pression illégale, de voter ou non dans des formes et suivant des modalités prescrites par la loi, et sans craindre la moindre sanction.

7. Respect des critères électoraux : le système indien

28. Comme d'autres pays, l'Inde a un système visant à établir les critères les plus élevés en matière électorale, afin de promouvoir la diversité et l'égalité des droits. Des élections législatives régulières ponctuent la vie politique et des mécanismes institutionnels garantissant la transparence et la crédibilité recueillent l'assentiment général, en Inde comme à l'étranger. La Commission électorale surveille les scrutins devant pourvoir des sièges aux deux chambres, et dans les parlements de toutes les provinces, ou les postes de Président et de Vice-président de l'Inde. Cette commission est à l'origine de changements majeurs, comme le rappellent les paragraphes suivants.

29. Auparavant les médias audiovisuels étaient largement au service du Gouvernement indien. La Commission électorale, estimant que ces médias appartiennent au peuple tout entier, a jugé qu'ils devaient être équitablement partagés, en période électorale, par les partis reconnus. Elle a dressé un plan à cet effet, invitant les partis à en discuter et à faire connaître leur opinion. Puis elle a donné instruction à la "Doordarshan and All India Radio" d'accorder un temps d'antenne à tous les partis reconnus en période électorale, conformément aux

modalités définies par la Commission. Ce temps d'antenne, étant prévu aux meilleures heures d'écoute, équivaut à un financement indirect des élections, puisqu'il représente de fortes sommes. De plus, ce financement public indirect ne doit pas donner lieu à des malversations. Ainsi, depuis 1998, les radios et télévisions nationales sont tenues d'accorder un temps d'antenne aux partis politiques reconnus, lors de toutes les élections législatives.

30. Le Code de conduite défini par la Commission électorale et accepté par tous les partis au début des années 1960, est devenu l'instrument garantissant la régularité des scrutins et l'égalité des chances pour tous les partis, qui doivent en respecter les règles. Ces règles visent la conduite générale, la tenue de réunions et de manifestations électorales, la conduite du parti au pouvoir durant l'élection, les actions à prendre et celles qui sont prohibées par la loi pendant les scrutins et dans les bureaux de vote, etc. Ces dernières années, la Commission n'a cessé d'affiner et d'améliorer ses instructions pour que la machinerie électorale, à tous les niveaux, serve au mieux la démocratie, de façon juste et équilibrée. Elle a également défini le travail des observateurs centraux.

31. La criminalité en politique est une autre source de préoccupation et la Commission électorale fait tout ce qui est en son pouvoir pour y mettre un terme. Il y a "criminalité en politique", entre autres, lorsque des personnes ayant des antécédents, essaient de participer au processus électoral ou lorsque ce processus donne lieu à des abus de pouvoir et à des manœuvres. La Commission a imposé le respect strict de la Section 8 de la Loi relative à la représentation du peuple (1951), qui disqualifie les personnes convaincues de crimes ou délits et exige de tous les candidats une déclaration sur l'honneur indiquant leurs antécédents judiciaires (s'il y a lieu), leur patrimoine et leurs dettes, ainsi que leur formation, afin que les électeurs choisissent en toute connaissance de cause.

32. Il ne peut y avoir de scrutin régulier sans listes électorales sincères et précises. La Commission s'est donc attachée à améliorer le système. Elle a ainsi imposé l'usage de cartes d'électeurs avec photo d'identité en août 1993, dans tout le pays. Sans cette carte, les électeurs ne peuvent voter. Dernière en date des recommandations de la Commission, la création de listes électorales portant la photo des électeurs.

Quotas de sièges pour assurer l'égalité des chances

33. Toujours pour garantir l'égalité et la diversité, l'Inde réserve des sièges, dans les organes représentatifs, à certaines catégories de la société. Ainsi, les articles 330 et 332 stipulent que des sièges doivent être réservés, dans la Chambre du peuple et les assemblées législatives d'Etat, aux castes et tribus dites "intouchables", conformément aux dispositions de la Constitution. En vertu des 73^{ème} et 74^{ème} amendements de la Constitution, des sièges sont également réservés dans les assemblées locales. La loi relative au 73^{ème} amendement (1992), réserve des sièges aux castes et tribus dites "intouchables", ainsi qu'aux femmes, dans chaque *panchayat*, ou assemblée représentative locale. La même loi autorise les assemblées d'Etat à instituer de tels quotas pour les classes de citoyens désavantagés. La loi relative au 74^{ème} amendement (1992) comporte des dispositions similaires pour les *nagar panchayats*, ou conseils municipaux. Un projet de loi réservant des sièges aux femmes dans le Parlement et les assemblées d'Etat sera soumis par le gouvernement qui s'efforce de réunir toutes les forces politiques autour des modalités les plus appropriées.

8. Contraintes et défis

34. Le souci de promouvoir la diversité et l'égalité des droits pour tous grâce à des normes démocratiques et électorales universelles est difficile à concrétiser. Les processus électoraux varient en fonction des réalités locales et de la situation sur le terrain dans les différents pays. Tenir des élections dans un pays de la taille de l'Inde est en soi un véritable pari logistique, mais ce qui est plus ambitieux encore, c'est de débarrasser le processus électoral de toutes les dérives possibles qui ont tendance à fausser l'expression de la volonté populaire. Or, toutes les parties prenantes font des efforts concertés pour mettre un frein à ces dérives par des mesures législatives, gouvernementales et administratives, et à travers la société civile.

Conclusion

35. Les principes d'égalité et de diversité s'entendent au profit de chaque citoyen, quelles que soient sa situation sociale, sa croyance ou sa profession. Il est évident que le meilleur moyen d'assurer l'égalité et la diversité est l'instauration de critères démocratiques et électoraux universels imposant le suffrage universel, de sorte que tout citoyen puisse voter sans crainte ni coercition. Encore faut-il que l'Etat assure des conditions permettant à tous de choisir de façon démocratique et sur un même pied d'égalité. Alors seulement pourra-t-on parler de diversité et d'égalité de droits pour tous les citoyens. Mais les critères électoraux ne sont qu'un élément de ce paysage démocratique beaucoup plus vaste, aux côtés de l'exécutif, du législatif, d'un appareil judiciaire vigilant, des médias et de la société civile. Tous doivent conjuguer leurs efforts afin de protéger la diversité et de garantir l'égalité des droits, grâce à des normes électorales démocratiques et universelles.