



5, CHEMIN DU POMMIER
CASE POSTALE 330
1218 LE GRAND-SACONNEX / GENÈVE (SUISSE)

TELEPHONE (41.22) 919 41 50
FAX (41.22) 919 41 60
E-MAIL postbox@mail.ipu.org

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

Rapport sur une réunion-débat intitulée « Gérer la diversité »

mercredi 8 avril 2009

La réunion-débat a eu lieu durant la 120^{ème} Assemblée de l'UIP, tenue à Addis-Abeba (Ethiopie), du 6 au 10 avril 2009. Le présent rapport a été rédigé par Mme Elizabeth Powley.

1. Résumé

Cette réunion-débat, qui faisait partie d'un projet de l'UIP et du PNUD sur la promotion de parlements inclusifs, a été consacrée à différents aspects de la gestion de la diversité. L'accent a été mis en particulier sur la représentation des minorités et des peuples autochtones en politique. Les débats ont été conduits par le sénateur Ricardo Monreal (Mexique). Le sénateur Donald Oliver a fait un exposé intitulé « Vision parlementaire du pluralisme et de la diversité au jour d'aujourd'hui ». Mme Netsanet Asfew, membre de la Chambre des Représentants du peuple de l'Ethiopie, a fait une présentation intitulée « Gérer la diversité : l'expérience éthiopienne ». Enfin, le Professeur John Packer de l'Université d'Essex (Royaume-Uni), a parlé de « Répondre aux défis posés par la différence ou comment gérer la diversité dans une société mondialisée ». Environ 90 délégués étaient présents. Des représentants des parlements des pays suivants : Bahreïn, France, Iran, Lesotho et Niger, ainsi que du Parlement panafricain ont pris la parole. Les discussions ont porté sur les bienfaits de la diversité dans l'économie mondiale, ainsi que sur les accords et protocoles internationaux défendant les droits des minorités et des groupes autochtones, et sur les différents mécanismes propres à assurer la représentation de toutes les catégories de la société dans la vie politique. Plusieurs intervenants ont mis en exergue les inévitables difficultés qu'il y a à gérer pacifiquement les divers intérêts, tandis que d'autres ont expliqué comment leurs parlements s'y prenaient pour rendre compte de la composition de la société. Les participants ont affirmé qu'il fallait protéger les minorités et veiller à ce qu'elles participent à la vie politique, face au pouvoir de la majorité.

2. Présentations

2.1 Sénateur Donald Oliver (Canada) : « Vision parlementaire du pluralisme et de la diversité au jour d'aujourd'hui »

Le sénateur Donald Oliver a commencé par donner un aperçu de l'expérience du Canada en matière de diversité, ainsi que de ses succès et échecs en matière de pluralisme. Traditionnellement, l'immigration canadienne venait d'Europe. La plupart des immigrants étaient blancs, ils parlaient anglais ou français et étaient chrétiens. Mais la situation a commencé à changer dans les années 1960. Aujourd'hui, le gros de l'immigration vient d'Asie. Il est apparu

lors du recensement de 2006 que les habitants du Canada appartenaient à plus de 200 ethnies différentes.

Le recensement de 2006 a aussi montré que près de cinq millions de personnes appartenaient à une « minorité visible ». Cette expression est utilisée dans la législation canadienne au sujet de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale. On entend par minorités visibles « les personnes, autres que les autochtones, qui ne sont pas de race blanche ou qui n'ont pas la peau blanche ». Les minorités visibles ont augmenté de manière constante au cours des 15 dernières années. En 2006, elles représentaient 16 % de la population du Canada.

D'après le sénateur Oliver, le Canada a adopté une culture de pluralisme. Les progrès en matière de pluralisme sont en grande partie le fruit des lois adoptées pour protéger les droits de la personne et les droits en matière d'emploi, notamment de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Le sénateur Oliver a expliqué que les deux premiers de ces textes protégeaient les individus de la discrimination, tandis que le troisième, la *Loi relative à l'équité en matière d'emploi*, visait à promouvoir la diversité par des mesures volontaristes et à corriger la sous-représentation de quatre grands groupes cibles, à savoir : les femmes, les personnes appartenant à des minorités visibles, les autochtones et les personnes handicapées. Il a défendu avec conviction l'idée que tant la protection des droits fondamentaux, que l'intégration volontariste des minorités étaient indispensables.

Le sénateur Oliver a en par ailleurs décrit certains des problèmes restants - discrimination à l'embauche, en matière de traitement par la police et dans le système judiciaire, l'éducation, etc. - après quoi il est passé à la représentation des minorités au Parlement. Le droit de vote a évolué avec le temps au Canada et s'applique désormais aux groupes qui en étaient auparavant privés, comme les femmes et les autochtones. La représentation au Parlement a elle aussi évolué, avec une diversité croissante, mais il reste encore beaucoup à faire. Bien que les femmes constituent la moitié de la population au Canada, elles ne représentent que 22 % des membres de la chambre basse et un tiers des membres de la chambre haute. Enfin, les minorités visibles sont particulièrement sous-représentées.

Pour corriger ces déséquilibres, le sénateur Oliver a encouragé les parlementaires à travailler au sein de leurs partis politiques en direction des jeunes, des Canadiens d'adoption et des minorités visibles. Il a eu les mots suivants : « Quand les gens de tous âges, de toutes races et de tous groupes ethniques se verront reflétés dans la composition du Parlement, ils se sentiront très probablement représentés ». Le sénateur Oliver a également affirmé qu'un des moyens de promouvoir la diversité était de modifier le système électoral. Actuellement, le Canada utilise un scrutin majoritaire à un tour où le vainqueur « rafle la mise », mais il est clair qu'un scrutin proportionnel serait plus propice à encourager les femmes, les autochtones et les membres des minorités visibles à se présenter. Toutefois, M. Oliver a admis qu'il était difficile de réformer le mode de scrutin, précisant que les électeurs canadiens avaient toujours refusé de telles réformes, de même que l'adoption de quotas pour les femmes.

Le sénateur a clos son propos en insistant sur la nécessité de prêter attention aux groupes défavorisés et il a appelé à une meilleure communication entre les représentants élus et les membres des minorités visibles. « Nos citoyens doivent pouvoir se reconnaître dans leurs institutions démocratiques et pouvoir comprendre comment les décisions sont prises en leur nom », a-t-il conclu.

2.2 Mme Netsanet Asfew, membre de la Chambre des représentants du peuple (Ethiopie) : « Gérer la diversité : l'expérience éthiopienne »

Mme Asfew a décrit l'expérience de l'Ethiopie dans la gestion des intérêts des minorités nationales. Elle a expliqué que les 77 millions d'habitants que compte le pays se répartissent en 80 cultures et langues différentes. Estimant que la diversité était naturelle - « on la trouve dans le règne végétal, dans la nature, dans l'espèce humaine » - elle a expliqué comment la Constitution et le Parlement éthiopiens en tenaient compte.

L'article 35 de la Constitution éthiopienne énonce l'égalité des hommes et des femmes. L'article 39, dont elle a indiqué qu'il avait fait débat au moment de son adoption, reconnaît à tous les peuples, toutes les nations et toutes les nationalités, le droit à l'autodétermination, jusqu'à la sécession. Lors de son adoption, certaines personnes avaient été « horrifiées » par la radicalité du texte et par l'accent mis sur les droits des minorités, mais le pays ne s'était pas scindé.

Le Parlement éthiopien est bicaméral. Il a pour chambre haute la Chambre de la Fédération, qui compte 112 membres. Chaque nation, chaque nationalité et chaque peuple y est représenté, par au moins un membre. De surcroît, chaque nation ou nationalité est représentée par un représentant supplémentaire par million de personnes. La chambre basse, la Chambre des représentants du peuple, compte 547 membres élus pour un mandat de cinq ans dans des circonscriptions uninominales, avec 22 sièges réservés aux nationalités minoritaires.

L'oratrice a insisté sur les droits des femmes et des filles et sur leur représentation au gouvernement. Mme Asfew est farouchement opposée aux quotas, mais elle est fière de la récente progression de la représentation des femmes au Parlement, obtenue sans l'aide des quotas. L'année dernière, les femmes ont obtenu 117 sièges sur les 547 de la Chambre des représentants du peuple, soit seulement 13 de plus que 10 ans plus tôt. Elle a souligné les améliorations obtenues récemment dans l'éducation, la santé et l'accès aux services sociaux, insistant sur le droit des citoyens d'apprendre leur propre langue et de se voir offrir des services dans cette langue.

Mme Asfew a indiqué que le terme « minorité » posait problème en Ethiopie, en particulier parce qu'il y a de très nombreux groupes de différentes tailles dits minoritaires. Les gens ne veulent pas être qualifiés de minorités. Ils constituent des peuples, des nations et des nationalités. Ils sont les citoyens de l'Ethiopie. Mme Asfew est une fervente partisane du système parlementaire éthiopien et en particulier de la manière dont la Chambre de la Fédération reflète la diversité éthiopienne.

2.3 Professeur John Packer de l'Université d'Essex (Royaume-Uni) : « Répondre aux défis posés par la différence ou comment gérer la diversité dans une société mondialisée »

Le Professeur Packer a placé son propos dans le contexte mondial. La société mondiale est diverse et de plus en plus complexe et imbriquée. Il estime que la politique de l'exclusion et l'argument de l'appartenance ethnique pour la répartition du pouvoir et des richesses constituent un danger public.

Il a ensuite défini un cadre normatif international s'articulant autour de six règles pour gérer la diversité, comme suit : 1. le respect des droits de l'homme, notamment des dispositions concernant tant l'égalité de droits que la non-discrimination ; 2. l'autonomie d'identité, de

culture et de mode de vie, y compris le droit à l'autodétermination ; 3. le droit d'être représenté et de s'exprimer ; 4. la rationalité ou la prise de décisions sur la base de délibérations ; 5. la primauté du droit ; et 6. l'absence de recours à la force.

D'après le Professeur Packer, les divergences de vues et l'affrontement des idées sont une conséquence naturelle de la diversité. Certaines divergences peuvent être aplanies, mais d'autres pas. Ce n'est pas un problème en soi, mais il faut des règles et des mesures pour résoudre pacifiquement les conflits qui pourraient se présenter. Si elles ne sont pas encadrées par des règles, les divergences de vues insolubles peuvent conduire à la guerre, d'où l'importance des six règles internationales susmentionnées.

3. Interventions de l'auditoire

Des représentants des parlements bahreïni, français, iranien, lesothan et nigérien, ainsi que du Parlement panafricain ont fait des interventions. Certains d'entre eux ont mis en avant des pratiques positives, notamment la parlementaire du Lesotho qui a expliqué que son pays avait adopté un scrutin proportionnel mixte, qui permet de mieux prendre en compte les intérêts des minorités. D'autres ont posé des questions aux experts. Le parlementaire français a par exemple posé des questions techniques sur la fonction des statistiques et de la collecte d'informations sur les minorités ethniques et demandé pourquoi les mesures volontaristes étaient considérées différemment dans le cas des minorités et dans celui des femmes.

Le parlementaire nigérien s'est exprimé sans détours. Il a affirmé que le fait de se focaliser sur les droits des minorités était une source de division. Il a fait valoir qu'au Niger, certains groupes manipulaient certains termes tels que « autochtone » pour obtenir une protection injustifiée de la communauté internationale. Il a également dit qu'en tant que nation à majorité musulmane, le Niger n'entérinerait jamais les points de vue des minorités qui seraient contraires au Coran. Le parlementaire iranien a approuvé ce dernier avis, en assurant néanmoins à l'assemblée que tous les citoyens étaient égaux en Iran, y compris les chrétiens et les juifs.

Les experts ont balayé certaines des questions qui leur étaient posées, répondant par exemple au parlementaire français qu'il était vital pour l'élaboration des politiques publiques de disposer de statistiques ethniques et que les techniques modernes d'échantillonnage permettaient de préserver la vie privée et l'anonymat des gens, et ils ont essayé d'apporter des réponses aux préoccupations exprimées sur ce sujet délicat. M. Packer a insisté sur le fait qu'affirmer l'égalité des minorités sur le papier ne suffisait pas et que c'était l'égalité dans les faits qui comptait. Il a expliqué que dans un système démocratique, une minorité ne l'emporterait jamais. La question était donc de savoir ce qu'il fallait faire. Il ne suffit pas donner une représentation aux minorités dans un corps élu. Il faut des mesures pour qu'elles puissent y apporter une réelle contribution. Une démocratie ne peut se contenter de faire droit à la volonté de la majorité, elle se doit aussi de protéger les minorités.