

Saisir l'occasion: Renforcer la main du parlement pour superviser la réalisation des droits de l'homme en Afrique du Sud

SAMANTHA WATERHOUSE

Community Law Centre, University of the Western Cape

Cette édition spéciale de *Law, Democracy & Development* se centre sur le renforcement de la supervision parlementaire et la participation de société civile au parlement pour améliorer la mise en application des droits de l'homme en Afrique du Sud. Il est né du travail du Programme Parlementaire au Community Law Centre, University of the Western Cape, qui est financé par l'Union Européenne (www.peopletoparliament.org.za).

La démocratie et les droits de l'homme sont bien établis dans la constitution sud-africaine qui promet la justice sociale pour tous. Ceci est renforcé par les obligations de la loi internationale des droits de l'homme (*LIDH*) dans laquelle l'Afrique du Sud s'est engagée. L'esprit et les valeurs de la constitution suscitent beaucoup d'espoir pour les personnes qui vivent dans des conditions de pauvreté et de dénuement. Cependant, malgré tout cela il y a des preuves écrasantes que la vulnérabilité structurelle aux violations graves des droits de l'homme persiste pour les pauvres et les personnes marginalisées en Afrique du Sud. La réalisation faible des droits de l'homme est partiellement en conséquence d'une compréhension superficielle – et quelquefois d'une indifférence – des obligations de l'Afrique du Sud envers le droit domestique et international. En plus, la faible supervision parlementaire est une faiblesse systématique additionnelle qui perpétue ces violations.

1. LA VALEUR DE LA *LIDH*

L'Afrique du Sud a signé et ratifié un nombre de traités internationaux et régionaux des droits de l'homme aux Nations Unies (NU) et à l'Union Africaine (UA) respectivement. Ceux-ci comprennent le *Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP)* [the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)]; la *Convention des Nations Unies Contre la Torture (CCT)* [the UN Convention Against Torture (CAT)]; la *Charte Africaine des Droits et de la Protection de l'Enfant (CADPE)* [the African Charter on the Rights and Welfare of the Child (ACRWC)]; la *Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant (CDE)* [the UN Convention on the Rights of the Child (CRC)]; la *Convention des Nations Unies Contre Toutes les Formes de Discrimination Raciale (CCDR)* [the UN Convention Against all forms of Racial Discrimination (CERD)]; et la *Convention des Nations Unies pour l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEFD)* [the UN Convention on the Elimination

of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW)] entre autres. En signant et ratifiant ces traités le gouvernement s'engage, et au fait devient obligé de réaliser les droits contenus dans ces traités.

C'est concernant qu'à présent l'Afrique du Sud est parmi le petit nombre de pays à travers le monde qui a manqué de ratifier le *Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC)* [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)]. La ratification de ce traité renforcera l'engagement et la force d'appui du gouvernement pour assurer que les services soient procurés aux plus pauvres et plus marginalisés de la société.

En même temps que l'obligation de la mise en application de la *LIDH*, la ratification crée l'obligation de l'état de rapporter, aux organismes compétents de surveillance du traité par intervalles réguliers, son progrès dans la mise en application du traité pertinent. Cette obligation de rapport est un mécanisme pour renforcer la responsabilité devant la communauté internationale par la surveillance du statut des droits de l'homme dans les pays membres et la surveillance du progrès de l'état envers la réalisation des droits. De façon alarmante, l'Afrique du Sud a des antécédents épouvantables à cet égard. L'Afrique du Sud a agi après un certain délai dans ses obligations de rapport à la plupart des organismes du traité, avec certains rapports, comme le rapport au *PIDCP*, plus de 10 ans en retard.¹ Par exemple, après avoir soumis son rapport initial au *CDE* en 1997 aucun autre rapport n'a été soumis à cet organisme et maintenant l'Afrique du Sud est en retard de deux rapports avec le quatrième dû en 2012 ; de plus, depuis la ratification de la *CADPE* en 2000, L'Afrique du Sud doit toujours soumettre son rapport initial au *Comité Africain d'Experts sur les Droits et la Protection de l'Enfant* [the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child], bien que ce fût dû durant 2002. Tous les autres rapports dus, à l'exception du rapport pour le comité de *CEFD* ont un délai de plusieurs années. Là où les rapports ont été soumis, la qualité et la justesse de l'information incluse sont problématiques et discutables.²

La force d'appui des traités de la *LIDH* peut servir encore d'outil pour essayer de trouver le soutien auprès de la société civile et du parlement pour assurer que l'Afrique du Sud puisse tenir ses engagements envers les personnes les plus vulnérables et marginalisées du pays.

2. SUPERVISION PARLEMENTAIRE

Bien que ce soit le rôle des cadres administratifs de tenir leurs engagements et leurs obligations, le rôle de la législature nationale et provinciale est de superviser ces engagements. Ce rôle est d'une importance parlementaire primordiale pour les citoyens ordinaires, car c'est par ceci que les départements gouvernementaux peuvent être obligés de tenir à leurs engagements et de rendre la justice sociale en Afrique du Sud. Cependant tandis qu'on prête beaucoup d'attention à la fonction législative des parlements, bien moins d'attention est prêtée à cette fonction de supervision essentielle. La valeur de la supervision est dans la mise en application de contrôle et dans la création d'un mécanisme de responsabilité.

Le *Rapport du Comité Indépendant sur l'Evaluation du Parlement* qui eu lieu en 2008 a exprimé ses inquiétudes, basé sur les interviews avec les présidents du comité, sur la qualité de la supervision parlementaire. En particulier, notant les inquiétudes de plusieurs présidents du

¹ Chenwi L *South Africa: State of State reporting under international human rights law* (2010) p30 & p72

² Chenwi (2010) p72

comité en ce qui concerne les relations du pouvoir qui existe entre les ministres et les membres du parlement. A cause du système électoral de liste de parti, les membres du parlement doivent superviser les membres haut placés de leur parti, ceci, selon Ginwala pourrait résulter que les membres se sentent « obligés de suivre exactement la ligne du parti ».³ Le rapport note que comme résultat de ces faits et d'autres facteurs, la volonté des cadres administratifs prévale sur celle du parlement dans plusieurs cas.⁴

Un lieu d'intervention important est de promouvoir plus de participation de la société civile dans la fonction de supervision parlementaire.

3. LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA SUPERVISION PARLEMENTAIRE

La société civile joue un rôle important dans l'influence sur la loi et la politique et dans l'assurance que le parlement remplisse sa fonction de supervision efficacement. Le parlement a fait des progrès pour renforcer la participation de la société civile ces dernières années, cependant l'ampleur et la qualité de cette participation est faible et les chances d'un engagement significatif sont limitées. Là où la participation a lieu, elle est plutôt limitée à quelques ONGs nationaux qui ont le plus de ressources et aux institutions académiques, aux institutions nationales des droits de l'homme et à d'autres institutions et individus ayant des ressources. En plus, bien qu'il y ait des exemples d'efforts coordonnés par la société civile, les interactions avec le parlement ne sont pas généralement coordonnées et sont fragmentaires.

En outre, la participation de la société civile dans le parlement s'est concentrée principalement sur la réforme législative et non pas sur la supervision de livraison de service. Un point d'entrée de valeur pour que la société civile s'engage dans la supervision est par les *Rapports Annuels des Départements au Parlement*.

En 2005, un article de recherche intitulé *Guideline for Legislative Oversight through Annual Reports*, qui avait été commandé par le *Trésor National*, a recommandé que les comités tiennent une audience ouverte à tous, sur les rapports annuels. Cette directive donne une idée comment de telles audiences pourraient être utilisées le plus favorablement.⁵ Malgré cela, seulement quelques comités, comme *Le Comité Portefeuille sur les Services Correctionnels* ont institué ceci de coutume. Une place sur le programme des comités pour l'engagement de la société civile de cette façon reste généralement insaisissable.

Notre expérience a montré que là où les organisations de la société civile sont organisées et là où elles communiquent de près avec le parlement, il y a des résultats positifs dans le renforcement de la supervision et la responsabilité des cadres administratifs.⁶

3 Parliament of the Republic of South Africa *Report of the Independent Panel Assessment of Parliament* 2009 p36

4 Parliament of the Republic of South Africa (2009) p40

5 National Treasury *Guidelines for Legislative Oversight through Annual Reports* (2005) p25

6 Les exemples comprennent le travail de Child Justice Alliance pendant le développement de Child Justice Act No 75 of 2008; le Children's Bill Working Group pendant le développement de Children's Act 38 of 2005; et de Sexual Offences Bill Working group qui a travaillé ensemble pour le développement de Criminal Law [Sexual Offences and Related Matters] Amendment Act No. 32 of 2007.

3. QUE PEUVENT LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE OFFRIR AU PARLEMENT?

L'accès à la bonne information est essentiel pour assurer la supervision efficace et la responsabilité des cadres administratifs. Les législatures dépendent en grande partie sur l'information qu'elles reçoivent des départements mêmes qu'elles supervisent, ceci limite leur capacité de contester l'information présentée. Bien que les législatures peuvent augmenter cette information des cadres administratifs en faisant des visites sur les lieux et par la recherche faite par l'unité de recherche parlementaire, la qualité et l'ampleur de ces deux sources d'information est limité par la capacité disponible.

L'information fournie au parlement par les cadres administratifs et par son équipe de recherche interne peut être complétée par l'information des organisations de la société civile qui a de l'expertise technique et peut fournir au parlement une « vue du bas ». Cette information peut prendre plusieurs formes y compris l'information sur ce que le cadre légal et politique en a besoin, la recherche empirique sur la situation et la mise en exécution de la loi et de la politique, et les études de cas qui peuvent fournir au parlement une idée tangible des problèmes que les citoyens ordinaires et les fournisseurs de service affrontent tous les jours. L'information supplémentaire de ce genre peut augmenter la qualité de la supervision parlementaire et la responsabilité des cadres administratifs en faisant les membres du parlement comprendre mieux les problèmes et en fournissant une direction en ce qui concerne les pistes possibles.

La valeur ajoutée et l'impact de la participation publique sont le potentiel de donner le pouvoir à des personnes dans une communauté en favorisant le développement des compétences, des connaissances et de la capacité. Il pourrait aussi résulter en de forts mouvements sociaux qui pourraient ajouter un poids politique indiscutable aux problèmes de justice sociale.⁷

4. SUR LES ARTICLES DE CETTE ÉDITION

Les articles dans cette édition de *LDD* adressent les différents aspects de ces problèmes. Les articles ont été préparés par les chercheurs du *Community Law Centre* de façon à établir la base pour et la direction du programme parlementaire. Ils furent présentés au séminaire inaugural du programme à *Le Cap* le 20 octobre 2011.

Le premier article adresse la question du rôle du parlement en promouvant la conformité à la *LIDH*. **Lilian Chenwi** étudie cette question en soulignant l'importance de la *LIDH* par rapport à la promotion des droits contenus dans la constitution sud-africaine. Elle note que la *Cour Constitutionnelle* a considéré la *LIDH* comme un cadre important dans lequel la constitution peut être évaluée et comprise. Après, l'article explore la pratique actuelle par rapport à la procédure de ratification des traités internationaux, notant que celle-ci dépend essentiellement des cadres administratifs. Cependant elle souligne que tandis qu'aucun rôle ne fut attribué au parlement en ce qui concerne la négociation des traités, l'approbation de l'*Assemblée Nationale et du Conseil National des Provinces* est nécessaire pour l'engagement de l'Afrique du Sud dans les traités internationaux. Elle argue qu'il y a un rôle potentiel pour que le parlement s'engage dans le procédé de négociation. Elle fait remarquer que le *Rapport sur l'Évaluation du Parlement par le Comité Indépendant* [Report on the Independent Panel Assessment of Parliament] recommande

⁷ de Villiers S, Calland R & Fakir E *The People's Government, the Peoples voice: a review of public participation in the law and policy-making process in South Africa* (2001) p66

que parlement adopte un mécanisme pour améliorer sa capacité de s'engager dans la négociation des traités internationaux à cause de la valeur du parlement comme lieu de débats sur les problèmes de préoccupation nationale. Chenwi note aussi que les engagements de la *LIDH* peuvent aussi être utilisés pour encadrer des questions importantes pour la supervision des départements gouvernementaux. Finalement elle argue que le parlement a un rôle important dans l'assurance de la conformité aux engagements de la *LIDH*, y compris les engagements de rapport.

Lukas Muntingh aborde la question de la nature de la participation de la société civile au parlement national en étudiant l'ampleur de la participation publique dans les mandats législatifs, de supervision et de responsabilité du parlement. Il le fait en présentant des données sur la participation publique au parlement de janvier 2007 à juillet 2010. Ces données montrent clairement la forte importance d'engagement qui ce centre sur le mandat législatif du parlement et la participation publique très limitée par égard à la supervision et la responsabilité. Puis il reconsidère le cadre légal et de contrôle de la participation publique au parlement, prêtant une attention particulière au droit jurisprudentiel récent qui, selon lui, fournit des conseils considérables au parlement en ce qui concerne la participation publique en matière de procédures légales. L'article discute la pertinence de ces conseils en ce qui concerne les mandats de supervision et de responsabilité du parlement ; dans ce but il argue fortement pour plus de participation publique dans les discussions de vote du budget et des rapports annuels départementaux qui ont lieu annuellement. Finalement il met l'accent sur la valeur particulière de la participation publique en matière de procédures budgétaires, il argue que l'allocation de fonds publics et la surveillance de l'utilisation de ces fonds ont une très grande importance publique.

De façon similaire **Lorenzo Wakefield** étudie le mécanisme pour la participation de la société civile dans les structures clés des droits de l'homme dans le *Système Africain de Droits de l'Homme*. Il fait remarquer qu'un grand nombre d'*OSCs* ont obtenu le statut d'observateur à la *Commission Africaine des Droits de l'Homme et du Peuple (CADHP)* [African Commission on Human and Peoples Rights (ACHPR)]. Ce statut d'observateur permet aux *OSCs* de s'engager avec la *CADHP* en influençant l'agenda et en participant aux séances du comité. Il discute des mécanismes par lesquels les *OSCs* peuvent s'engager avec le *Rapporteur Spécial sur les Prisons et les Conditions de Détention* [Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention]; le *Comité du Suivi sur la Torture, le Traitement Cruel, Inhumain ou Humiliant ou la Punition* [the Follow-up Committee on Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment]; le *Rapporteur Spécial sur les Droits de la Femme en Afrique* [Special Rapporteur on the Rights of Women in Africa]; et le *Groupe de Travail sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels en Afrique* [the Working Group on Economic, Social and Cultural Rights in Africa]. De façon similaire il examine la participation des *OSCs* au *Comité Africain d'Experts sur les Droits et la Protection de l'Enfant (CAEDPE)* [African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC)]. En conclusion il note que tandis qu'un haut niveau est requis selon les dossiers de politique pour la participation des *OSCs* dans ces structures, dans une large mesure, la participation utile des *OSCs* manque toujours. Il suggère un nombre de raisons pour cela y compris un manque de connaissance des règles et procédures parmi les *OSCs*, le manque de fonds permettant les *OSCs* de participer aux réunions et la résistance de la *CADHP* de nommer des rapporteurs spéciaux qui ont une certaine expertise et qui ne sont pas déjà membres de la *CADHP*.

Conrad Bosire et **Nico Steytler** adressent la question du rôle des parlements sous- nationaux dans la *LIDH*. Leur article reconnaît que les législatures provinciales n'ont pas de rôle direct à jouer dans la négociation et la ratification de la *LIDH* d'une perspective constitutionnelle. Cependant ils arguent pour l'engagement des législatures provinciales dans la *LIDH* pour trois raisons. Celles-ci sont que le rôle mandataire du *Conseil National des Provinces* [NCOP] (ensemble avec l'assemblée nationale) pour l'approbation des accords internationaux crée un lien avec les législatures provinciales parce que neuf délégations provinciales font partie du *Conseil National des Provinces* [NCOP], chacune sous la direction de sa législature provinciale. Deuxièmement ils notent que certaines clauses dans les accords internationaux doivent être mises en application au niveau provincial. Finalement ils soulèvent la reconnaissance grandissante du rôle que les provinces jouent en réalisant que la *LIDH* a besoin de la compréhension des principes généraux des accords de façon à guider la mise en application à ce niveau. Ils arguent que les législatures provinciales ont un rôle à jouer dans la négociation et la ratification de la *LIDH*, dans la domestication et la mise en application de la *LIDH*; et dans l'utilisation des instruments de la *LIDH* pour la supervision au niveau provincial.

Il y a aussi deux discours qui se rapportent à ce sujet dans cette édition. Le premier "*The role of Parliament, Civil Society and National Human Rights Institutions in State Reporting*" fut prononcé par **Judge Jody Kollapen**,⁸ ancien président de la *Commission Sud-Africaine des Droits de l'Homme* [South African Human Rights Commission] le 22 septembre 2010 pendant le séminaire "*Promoting Constitutional Rights Through International Human Rights Law: The State of South Africa's State Reporting.*" Dans ce discours il souligne les problèmes clés en ce qui concerne le rapportage de l'Afrique du Sud sur les obligations internationales, ceux-ci étant les délais considérables dans la soumission des rapports, les problèmes du contenu et le manque de consultation dans leur développement. Il insiste que le rapportage, tant qu'étant une obligation de l'état, est aussi le problème de tous les citoyens. Il note qu'il existe des motifs considérables pour le soutien de la participation publique dans les procédures de rapportage de l'état – y compris la constitution, la *Charte des Nations Unies des Droits de l'Homme* et les résolutions prises par *L'Assemblée Générale des Nations Unies*. Le discours reconnaît aussi les challenges auxquels la société civile doit faire face par rapport à l'engagement dans ces procédures. Il discute d'une base possible pour un cas constitutionnel de contester les procédures de rapportage de l'état pour raisons légitimes et réclame un *Rapport National des Droits de l'Homme* annuel comme moyen de surveiller régulièrement les droits de l'homme en Afrique du Sud. Ce discours parle au rôle des *Institutions Nationales des Droits de l'Homme* et argue pour plus d'intégration d'obligations internationales dans les procédures parlementaires. Finalement il réclame un dialogue régulier et continu entre le gouvernement et la société civile sur ces problèmes.

Le deuxième discours fut celui du **Deputy Minister of Cooperative Governance and Traditional Affairs Yunus Carrim** qui a 15 années d'expérience comme membre du parlement et président de comités. Son discours sur "*Towards a more activist parliament more engaged with civil society*", fut prononcé au lancement du « Community Law Centre Parliamentary Programme » le 20 octobre 2010. Dans son discours il fait remarquer qu'un parlement activiste n'est pas durable sans une société activiste. Donc il fait appel au parlement, à la société civile et aux personnes ordinaires de partager la responsabilité de former un parlement activiste. Le discours reconnaît qu'une coopération plus efficace est nécessaire entre le parlement et la

⁸ Juge Kollapen servait de juge à l'époque où ce discours fut prononcé.

société civile en même temps que de reconnaître que chacun a un rôle spécifique. Il réclame plus de dialogue sur comment les organisations de la société civile et le parlement peuvent s'engager plus efficacement et de façon créative pour faire pression sur les cadres administratifs pour qu'ils livrent plus efficacement. Il discute de la manière dans laquelle quelques comités ont innové pour renforcer la qualité de l'engagement entre les comités et les membres du public et ont quitté « le système de soumission publique de dix minutes par contribution comme sur un transporteur à bande ». Ceci comprend le travail avec des groupes représentant les organisations de la société civile d'une manière soutenue, créant des mécanismes pour permettre plus d'interaction entre les membres du parlement et le public. Tandis qu'il reconnaît que le parlement doit renforcer ses efforts pour améliorer l'engagement, il examine aussi plusieurs problèmes qui doivent être adressés par les organisations de la société civile pour améliorer l'engagement. Dans son discours, Il propose des idées pour plus d'engagement entre la société civile et les membres du parlement de façon à faciliter plus d'engagement créatif dans 'le terrain politique complexe dans lequel il y a plusieurs intérêts rivaux '.

5. CONCLUSION

Les articles dans cette édition arguent pour que le parlement et les législatures provinciales jouent un rôle beaucoup plus sérieux dans la négociation, ratification et la mise en exécution de la loi internationale comme un moyen de faire progresser les droits constitutionnels. Ils explorent plusieurs possibilités pour renforcer la participation publique et l'engagement de la société civile dans le travail du parlement et des organismes de surveillance du traité international. Ces occasions existent, le défi est aux organisations de la société civile de les prendre et de les utiliser de manière constructive. L'amélioration des connaissances de ces occasions, chercher et créer d'autres occasions pour une interaction avec ces structures ; et l'amélioration de la coordination des efforts de la société civile iront loin pour y parvenir. Les articles qui constituent cette édition spéciale seront télétransmis sur LDD aussitôt disponibles après examen par les pairs.

L'Union Européenne a financé l'écriture des articles contenus dans cette édition, cependant les opinions exprimées ne peuvent pas être considérées comme une réflexion de la position de l'Union Européenne.

BIBLIOGRAPHIE

Chenwi L. 2010. South Africa: State of State reporting under international human rights law. Community Law Centre, UWC

De Villiers S, Calland R and Fakir E. 2001. *The People's Government, the People's Voice: a review of public participation in the law and policy-making process in South Africa*. Parliamentary Support Programme.

National Treasury. 2005. *Guideline for Legislative Oversight through Annual Reports*.

Parliament of the Republic of South Africa. 2009. *Report of the Independent Panel Assessment of Parliament*.