



Renforcement du rôle des parlements dans la prévention des crises et la reconstruction

principes directeurs à l'usage de la communauté internationale

“La force du pouvoir législatif national est une clé, peut-être même *la* clé, institutionnelle de la démocratisation.”

Steven Fish*

Le PNUD est le réseau mondial de développement dont dispose le système des Nations Unies. Il prône le changement, et relie les pays aux connaissances, expériences et ressources dont leurs populations ont besoin pour améliorer leur vie. Nous sommes présents sur le terrain dans 166 pays, les aidant à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement. Pour renforcer leurs capacités, ces pays peuvent s'appuyer à tout moment sur le personnel du PNUD et son large éventail de partenaires. Dans toutes nos activités, nous encourageons la protection des droits de l'homme et favorisons la participation active des femmes.

Conception : Suazion Inc., Bloomingburg, NY, Etats-Unis

Photo de couverture : PNUD Afghanistan

Production : AK Office Supply, New York, NY, Etats-Unis

Copyright © PNUD 2006, Tous droits Réservés.

* Steven Fish, “Stronger Legislatures, Stronger Democracies,” *Journal of Democracy*, Volume 17, Number 1, January 2006, www.journalofdemocracy.org

Table des matières:

- 4 Introduction
- 4 Principes
- 7 Recommandations
- 10 Bonnes Pratiques
- 11 Références
- 12 Travailler avec les autres



Ces principes directeurs réaffirment l'engagement de la communauté internationale à soutenir les dispositifs de gouvernance démocratique, et plus particulièrement les parlements, pour leur rôle crucial dans la prévention des crises et la reconstruction.

Messages clé

- ✓ Les parlements peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention des crises et la reconstruction.
- ✓ Les interventions des donateurs dans la prévention des crises et la consolidation de la paix (y compris les arrangements concernant le partage du pouvoir) devraient toujours évaluer l'impact qu'elles pourraient avoir sur le développement d'une démocratie participative.
- ✓ Les parlements élus légitimement offrent une plate-forme aux préoccupations des différents acteurs de la vie sociale (y compris les femmes et les minorités) pour qu'elles soient diffusées et intégrées aux processus de dialogue, de reconstruction et de résolution des conflits.
- ✓ Les élections, lorsqu'elles ont lieu après un conflit, ne doivent jamais être considérées comme une stratégie de sortie pour les participants externes. Elles font partie intégrante du processus de gouvernance démocratique et n'ont plus aucun sens si le soutien aux institutions démocratiques, tels que les parlements nationaux, est inadéquat ou mal adapté.
- ✓ Les institutions parlementaires demeurent souvent faibles par rapport à l'exécutif, aux groupes armés et aux autres acteurs non étatiques. La construction d'une gouvernance démocratique efficace doit corriger ce déséquilibre. Les intervenants externes peuvent jouer un rôle dans l'assistance au renforcement des parlements au moment opportun.
- ✓ Les parlements ne constituent en aucune façon une panacée pour la résolution de conflits ou la construction d'une paix durable. Des accords de paix imparfaits, des partis politiques faibles ou encore des élites politiques corrompues sont autant de facteurs qui peuvent miner la contribution positive des parlements à la consolidation de la paix et à la prévention des conflits.
- ✓ Les parlements ont un rôle fondamental à jouer dans le processus de consolidation de la paix car ils doivent contrôler la reconstruction, légiférer sur les droits de l'homme et traiter les questions de sécurité en période de post-conflit.

Introduction



En tant que représentants du peuple, les parlements sont bien placés pour gérer les crises sociales, prévenir les conflits violents et établir une paix durable.



Les élections ne représentent qu'un aspect du processus démocratique. Le soutien électoral doit nécessairement être étayé par des investissements à long terme dans le développement démocratique, parmi eux le renforcement des parlements.

Ces principes directeurs réaffirment l'engagement de la communauté internationale à soutenir les dispositifs de gouvernance démocratique, et plus particulièrement les parlements, pendant et après les conflits. Les parlements sont les représentants légitimes des citoyens. Ils sont indépendants de la branche exécutive et ont la responsabilité de contrôler l'action du gouvernement. En tant que représentants du peuple, les parlements, ainsi que d'autres organes représentatifs (tels que les assemblées régionales et les conseils locaux) sont bien placés pour gérer les crises sociales, prévenir les conflits violents et établir une paix durable.

Chaque année, la communauté internationale investit des millions de dollars pour soutenir les élections démocratiques car elles constituent un moyen privilégié de diminuer les conflits et établir une paix durable. Pourtant, elles ne représentent qu'un aspect, le plus souvent le commencement, du processus démocratique. Le soutien électoral doit nécessairement être étayé par des investissements à long terme dans le développement démocratique. Le renforcement des parlements doit en faire partie pour améliorer le développement humain et éviter que les citoyens ne soient déçus par le processus démocratique.

La gouvernance démocratique est essentielle à la gestion des conflits. La gouvernance légitime et représentative, basée sur l'état de droit et respectant les droits fondamentaux des citoyens, constitue le moyen le plus efficace pour les sociétés de prévenir, gérer et se relever des conflits. Souvent les parlements, en gérant les crises dans la sphère politique, peuvent éviter les conflits violents. Dans la plupart des sociétés démocratiques, nous ne rendons généralement pas compte de leur contribution, à moins qu'ils ne soient défaillants. Le débat parlementaire, les accords et le dialogue entre les partis politiques et les parlementaires, ainsi que l'interaction entre les parlementaires et leurs électeurs sont autant d'éléments qui contribuent à maintenir la paix.

Les parlements ne constituent en aucune façon une panacée pour la résolution de conflits ou la construction d'une paix durable. Des accords de paix imparfaits, des partis politiques faibles, une corruption fortement ancrée ainsi que le manque de ressources peuvent les rendre inefficaces suite à des conflits. Cependant, les parlements élus démocratiquement ont le potentiel nécessaire pour construire à partir des bénéfices issus des accords de paix et veiller à ce que le processus de reconstruction soit équitable. Par conséquent, la communauté internationale devrait diriger ses efforts de consolidation de la paix vers le renforcement du processus démocratique post-conflit, et plus spécifiquement le rôle et la capacité des parlements à effectuer une contribution positive.

L'un des objectifs clés de ces principes directeurs est de souligner que les stratégies de consolidation de la paix et les accords de partage du pouvoir doivent tenir compte de leur impact à long terme sur le développement de la gouvernance démocratique et plus particulièrement des parlements. L'expérience récente démontre que les intervenants extérieurs dans les situations post-conflit sous-estiment souvent le rôle productif que les institutions parlementaires et leurs représentants élus peuvent jouer. Ces principes directeurs résument quelques unes des questions qui requièrent une attention particulière de la part de la communauté internationale pour concevoir des stratégies de consolidation de la paix et promouvoir la gouvernance démocratique.

Principes

1. Les parlements, en tant que représentants élus du peuple, sont des institutions démocratiques dotées d'une légitimité unique et peuvent donc jouer un rôle central dans tous les dispositifs de gouvernance. Des parlements élus librement peuvent s'exprimer et agir avec une incontestable légitimité démocratique. Lors des crises et des situations de conflit, le rôle fondamental des parlements dans les processus de dialogue et de réconciliation est une garantie supplémentaire pour des intervenants extérieurs.

2. Les intervenants extérieurs qui travaillent sur la prévention des conflits, la consolidation de la paix et les stratégies de reconstruction doivent s'efforcer de ne pas nuire ou aggraver involontairement des conflits existants ou potentiels. L'adoption d'une approche consciente des conflits doit guider l'appui aux parlements envers la réalisation de leur rôle de prévention et apaisement des conflits.
3. La contribution des parlements à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix fait partie de leurs responsabilités quotidiennes de représentation des citoyens: légiférer, contrôler l'action du gouvernement et s'exprimer à travers les dispositifs de batailles électorales. Cette contribution tend cependant à passer inaperçue lorsqu'elle parvient à gérer et à contenir les conflits.
4. Les arrangements de partage du pouvoir ainsi que les configurations constitutionnelles et électorales ont des conséquences lourdes sur le fonctionnement à long terme des institutions parlementaires, y compris sur leur capacité à servir de forum de médiation des conflits. Il faut réussir à trouver un équilibre dans les systèmes de gouvernance, entre un système de sur-représentation et des formes extrêmes dans lesquelles "le gagnant remporte tout". Ces deux types de systèmes peuvent aggraver plutôt que tempérer les tensions sociales.
5. Des initiatives parlementaires inconsidérées peuvent cimenter les clivages sociaux et parfois même exacerber les conflits. Si la législation relative aux langues nationales ou au budget, par exemple, n'est pas sérieusement et soigneusement étudiée, elle peut aggraver les tensions entre les différents groupes ethniques, religieux ou socio-économiques.
6. Les parlements (ou les groupes de parlementaires représentatifs) sont le plus souvent dotés de la légitimité des urnes, qui leur permet de s'engager dans la résolution des litiges ou des conflits. Cependant, dans de nombreux cas, ils sont exclus par les membres du gouvernement, les forces insurgées ou même par les intervenants internationaux qui cherchent à maintenir les négociations sensibles loin de l'attention publique. Une fois les accords signés, les parlements ont toutefois un rôle essentiel à jouer dans la validation des accords et dans la construction des circonscriptions électorales durant le processus de consolidation de la paix.
7. Les parlements (et les parlementaires) représentent un moyen de communication institutionnelle efficace et légitime. Ils ont le devoir d'expliquer les programmes politiques et la législation aux citoyens et de recueillir leurs opinions afin de s'assurer qu'ils sont bien adaptés et répondent à leurs besoins. Même pendant les périodes de transition, les organismes nommés ou les organes quasi-législatifs, sont des véhicules privilégiés de consultation des citoyens au sujet des décisions prises par les administrations de transition qu'elles soient nationales ou internationales.
8. A l'issue des conflits, la répartition des pouvoirs est asymétrique. La branche exécutive, les groupes armés et même d'autres intervenants externes ou non gouvernementaux (tels que les donateurs ou les institutions financières) exercent souvent une influence plus décisive qu'un parlement légitimement élu. L'aide internationale post-conflit exacerbe cette asymétrie des pouvoirs. Elle apporte une aide disproportionnée à la branche exécutive et, dans certains cas, à des intervenants non gouvernementaux (tels que les organisations de la société civile), souvent au détriment de la capacité du parlement à se reconstruire. A ce stade, le renforcement parlementaire est fondamental. Il permet au parlement de remplir son rôle défini constitutionnellement: contrôler l'action et la performance de la branche exécutive, contribuer à la consolidation de la paix et restaurer sa propre réputation et sa légitimité.
9. La branche exécutive doit assurer un fonctionnement efficace et indépendant de la branche législative. Les ministères concernés doivent non seulement interagir et coopérer avec les représentants du peuple dans les processus importants (tels que les stratégies de réduction de la pauvreté et les questions de réconciliation nationale), mais également garantir que le parlement dispose des ressources et du financement nécessaires.
10. A l'issue immédiate des conflits, les parlements ont une responsabilité législative importante qui, même si elle est essentielle au processus de reconstruction, est souvent insuffisamment appuyée ou appréciée par les intervenants internationaux. Ces responsabilités comprennent: la législation relative aux mécanismes juridiques de transition (par exemple les cours spéciales, les commissions de vérité



Les parlements, en tant que représentants élus du peuple, sont des institutions démocratiques dotées d'une légitimité unique.



Les arrangements de partage du pouvoir ont des conséquences profondes sur le fonctionnement à long terme des institutions parlementaires.

et les lois d'amnistie), les cadres juridiques de réintégration des groupes de personnes déplacées et des réfugiés, les programmes de désarmement, la démobilisation, la réintégration et le rétablissement du contrôle civil et démocratique sur le secteur de la sécurité. Parfois, ces responsabilités relèvent des organismes législatifs de transition (voir principe n° 11 ci dessous).



Les parlements nationaux sont des symboles importants. Ils offrent un forum essentiel pour diriger et sauvegarder l'état de droit et les droits de l'homme, y compris ceux des femmes et des minorités.

11. Les organismes législatifs de transition (et les constitutions d'intérim) sont également de puissants mécanismes de gestion des différents et des tensions à l'issue immédiate des conflits. Ils sont souvent impliqués dans les décisions essentielles concernant l'élaboration de la constitution, le découpage électoral, la justice de transition et d'autres dispositifs de gouvernance. Les assemblées par intérim contribuent à apaiser les tensions et établir une culture de dialogue. Elles permettent aussi que différentes options de partage du pouvoir puissent être envisagées (tout en donnant le temps pour que des groupes non armés puissent s'organiser). Par exemple, les groupes de femmes exploitent de plus en plus les périodes de transition pour s'organiser et accéder aux processus de prise de décision publique.
12. Les parlements sont responsables de la supervision des processus nationaux de planification économique après les conflits. Les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), la mise en oeuvre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les processus d'engagement financier des donateurs ainsi que les prêts internationaux en font partie. Les parlements doivent donc avoir une bonne capacité d'écoute et de réponse qui soit adaptée aux préoccupations et aux besoins de leurs électeurs.
13. Les parlements nationaux sont des symboles importants. Ils offrent un forum essentiel pour diriger et sauvegarder l'état de droit et les droits de l'homme, y compris ceux des femmes et des minorités. A la suite de conflits, le rôle des parlements dans le débat et la promulgation d'une législation visant à promouvoir et à définir l'état de droit et les droits de l'homme est absolument vital au processus de consolidation de la paix.
14. Les parlements, pour pouvoir fonctionner de façon indépendante et efficace, ont besoin d'espaces politiques dans lesquels les représentants des citoyens peuvent s'exprimer et agir sans peur d'être poursuivis ou persécutés. Les principes de base de la démocratie participative exigent que les parlementaires puissent accomplir leurs fonctions essentielles sans peur des représailles pour leurs paroles ou leurs actes. Il va sans dire que l'immunité ne doit jamais être confondue avec l'impunité dans le cas de conduite corrompue ou illégale.
15. Les parlements nationaux sont particulièrement bien placés pour promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Cet objectif peut être atteint en instaurant l'équilibre des genres dans les parlements (de nombreux pays ont adopté des mécanismes pour augmenter la participation des femmes) et en promulguant des lois et des budgets respectant l'égalité des sexes et des droits. Il faut également contrôler l'application des politiques gouvernementales pour s'assurer qu'elles sont conçues pour répondre à la fois aux besoins des hommes et des femmes. A l'issue des conflits, les parlements doivent plus particulièrement légiférer sur les questions liées à la violence envers les femmes, les aspects sexospécifiques de la loi sur la nationalité et s'assurer que les droits de propriété et d'héritage soient équitables envers les femmes. Ils ont également un rôle important à jouer pour garantir l'équilibre des sexes dans la nomination des juges ainsi que dans la nomination et le pilotage des institutions judiciaires transitionnelles.
16. La diplomatie parlementaire est un aspect important de la prévention des conflits et des initiatives régionales de consolidation de la paix. En tant que représentants du peuple, les parlementaires doivent participer davantage aux processus menant à des accords régionaux (ou internationaux) entre les états. Le plus souvent, ces accords sont signés sans que les parlements (qu'ils soient régionaux ou nationaux) soient impliqués: ils sont généralement relégués à un rôle à peine plus important que celui de "tampon". De plus, les parlementaires- la plupart du temps dans le cadre de forums parlementaires régionaux- peuvent jouer un rôle utile dans la prévention et la résolution de conflits grâce à des missions d'investigation dans les zones de conflit et au dialogue interparlementaire. Les contacts parlementaires bilatéraux sont également utiles pour établir des passerelles là où les initiatives gouvernementales n'ont rencontré que peu ou pas de succès.

Recommandations à l'usage de la communauté internationale

1. **Reconnaître le rôle capital des parlements dans le processus de dialogue national:**

les négociations de paix, les réconciliations et autres mécanismes de dialogue soutenus (ou entrepris) par la communauté internationale doivent intégrer les parlements et les parlementaires. De par leur représentativité et leur rôle de leaders dans la société, la participation parlementaire ou de parlementaires peut, dans de nombreux cas, être un moteur de changement. Même dans le contexte de négociations de paix, l'obligation de confidentialité ne devrait pas exclure l'implication d'un groupe choisi de parlementaires dont la légitimité garantit souvent un rôle dans de telles discussions.

2. **Intégrer le développement parlementaire à l'élaboration de la constitution et du système électoral:**

les décisions concernant l'élaboration de la constitution et le découpage électoral doivent s'attacher à évaluer les résultats et l'impact à long terme du fonctionnement du parlement (par exemple comment la loi sur les partis politiques va affecter la capacité des partis à coaliser autour des intérêts nationaux; s'il faut opter pour une législature bicamérale ou comment sauvegarder la représentation des communautés minoritaires). Les experts parlementaires doivent être consultés lors des discussions concernant l'élaboration de la constitution et le découpage électoral pour s'assurer que tout l'éventail des questions de gouvernance participative à long terme a été correctement envisagé.

3. **Assurer un soutien opportun aux parlements:**

l'assistance externe aux parlements doit arriver immédiatement après le conflit et doit, lorsque cela est possible, être fondée sur un engagement à long terme. Elle ne doit pas attendre l'achèvement des processus de transition. Une assistance spécifique et immédiate doit être offerte aux assemblées par intérim pour reconstruire les locaux du parlement, recruter le personnel et élaborer les procédures internes des organes représentatifs (même s'ils ne sont que transitionnels). Enfin, elle doit non seulement s'engager à apporter un plein soutien au processus électoral mais également être au premier rang des priorités lors de l'affectation de ressources immédiatement après le conflit.

4. **Évaluer soigneusement le timing/agencement du processus de transition:**

le timing et l'agencement des transitions et des élections après le conflit ont un impact important sur la performance et la réputation des institutions élues. Dans la mesure où la communauté internationale a un rôle à jouer dans le pilotage des processus post-conflit, elle doit prêter attention aux dangers que comportent des processus transitionnels trop rapides. Des élections prématurées et des constitutions hâtives peuvent provoquer, plutôt que transformer, un conflit latent et miner le développement des organes administratifs, judiciaires et des partis politiques. Elles peuvent également bloquer l'éducation civique et la communication avec les citoyens. Des transitions trop rapides et mal conçues peuvent de surcroît entraver la reconstruction économique et les mécanismes de démobilisation et de réintégration des réfugiés. Dans certains cas, les assemblées de transition peuvent instituer des mécanismes juridiques transitionnels afin que les anciens combattants, par exemple, ne puissent pas exploiter les mécanismes électoraux pour gagner du pouvoir.

5. **Soutenir les assemblées constitutionnelles et/ou les comités parlementaires:**

le rôle des parlements dans le processus d'élaboration de la constitution devrait être amélioré par un soutien en termes de procédures, de recherche et de techniques. Il faut leur assurer un fonctionnement transparent et respectant les délais. Les débats doivent de plus être étayés par des expériences comparatives et des textes de loi.

6. **Soutenir les commissions parlementaires de contrôle:**

les commissions parlementaires permettent aux représentants du peuple de communiquer les préoccupations des citoyens dans l'objectif d'agir sur le processus de prise de décision et d'aboutir à un consensus ou à un compromis. Le soutien international doit parvenir à renforcer les capacités des commissions afin qu'elles puissent opérer en tant que modèles efficaces de consolidation de la paix. Leur composition doit être équilibrée, intégrant l'opposition, et elles doivent pouvoir remettre en question les entités gouvernementales sans peur des représailles. Les commissions doivent également avoir les ressources adéquates (personnel de soutien) pour mener les recherches nécessaires à l'accomplissement de leur travail.



Les négociations de paix et autres mécanismes de dialogue soutenus par la communauté internationale doivent intégrer les parlements et les parlementaires.



L'assistance externe aux parlements devrait arriver immédiatement après le conflit.



Les commissions parlementaires permettent aux représentants du peuple de communiquer les préoccupations des citoyens dans l'objectif d'agir sur les processus de prise de décision gouvernementaux.



Le parlement a un rôle essentiel à jouer pour faire avancer le processus de réconciliation.

- 7. Renforcer la communication parlementaire:** La capacité des parlements à communiquer avec les citoyens, y compris les organisations de la société civile et les médias, devrait être renforcée. Cette communication est essentielle à la consolidation de la paix puisque la représentativité des parlementaires leur donne une légitimité unique pour expliciter les politiques gouvernementales et les efforts de reconstruction. Lorsque la réputation des parlementaires a été entachée suite au conflit, les programmes de sensibilisation peuvent contribuer à restaurer la confiance des citoyens envers les organes parlementaires.
- 8. Impliquer et soutenir les assemblées subnationales:** des liens verticaux entre les parlements nationaux et les organes délibérants subnationaux (qu'ils soient au niveau de l'état/province ou municipal/local) permettent aux législateurs de mieux identifier les préoccupations ou les questions centrales dans certaines régions ou concernant des minorités ou des communautés marginales. Le soutien à l'établissement de ces liens (et aux assemblées subnationales) contribue à prévenir précocement les tensions latentes et à permettre aux parlements d'agir en conséquence.
- 9. Renforcer le rôle des parlements dans les mécanismes de réconciliation et de justice transitionnelle:** le parlement a un rôle essentiel à jouer pour faire avancer le processus de réconciliation, y compris : établir un débat parlementaire sur la possibilité de créer des cours spéciales de justice, des commissions de vérité, des commissions des droits de l'homme et d'autres mécanismes de justice transitionnelle (et légiférer sur ces questions). Il doit également établir et garantir le financement nécessaire à ces organismes d'investigation ainsi que lancer un débat parlementaire sur les réparations et les dispositions d'amnistie, tout en mettant l'accent sur la fin de l'impunité (et légiférer sur ces questions). Le soutien au parlement en ce domaine doit s'accompagner de programmes de communication et de sensibilisation afin que la population dans son ensemble adhère à ces mécanismes de réconciliation.
- 10. Soutenir activement la participation politique des femmes:** Les transitions post-conflit sont souvent l'occasion d'introduire des mécanismes pour améliorer la participation des femmes. Les initiatives de médiation internationales doivent encourager la participation des autorités politiques féminines dans les négociations et les processus politiques post-conflit. L'aide extérieure doit également cibler les groupes parlementaires de femmes pour améliorer leurs capacités de regroupement et de négociation sur la scène parlementaire. Elle doit aussi encourager leur participation à la prise de décision au sein des partis politiques.
- 11. Soutenir activement la participation politique des minorités:** Les transitions post-conflit présentent également la possibilité d'introduire des mécanismes pour améliorer la participation des groupes marginalisés tels que les minorités ethniques, religieuses et/ou économiquement désavantagées. L'aide extérieure doit viser les groupes parlementaires composés de minorités pour améliorer leur capacité de regroupement et de négociation sur la scène parlementaire. Cette assistance doit également encourager leur participation à la prise de décision au sein des partis politiques. Dans certains cas, il peut être opportun d'encourager la pluralité linguistique au sein des parlements pour intégrer les minorités à la construction de la paix.
- 12. Soutenir les efforts des parlements pour appliquer les conventions internationales sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes:** les assemblées législatives ont souvent besoin d'assistance afin de traduire l'adhésion aux traités internationaux en cadres législatifs (tels CEDAW, le Programme d'action de Beijing, la Résolution 1325 du Conseil de sécurité). Ils nécessitent donc une assistance afin d'abroger les lois discriminatoires pour les femmes, d'élaborer un budget intégrant la notion d'égalité des sexes et de contrôler les résultats en mettant en place des mécanismes comptables intégrant la notion d'égalité des sexes.
- 13. Développer les partis politiques:** L'aide extérieure à la gouvernance doit reconnaître l'importance de ces intervenants politiques nationaux ainsi que leur impact potentiel, à la fois positif et négatif, sur la consolidation de la paix. Cela requiert un investissement accru dans leur démocratisation en interne et dans leur capacité à définir des programmes politiques. Il faut également créer un environnement réglementaire qui leur permette de jouer un rôle constructif dans la gouvernance nationale.
- 14. Aplanir le terrain pour l'opposition:** le soutien au développement parlementaire doit favoriser un environnement ouvert et responsable pour autoriser le débat, les désaccords et les critiques. Le soutien à la consolidation de la paix pourrait inclure une assistance concernant les dispositions d'immunité et autres protections similaires. Il engloberait également la formation des parlementaires

et des partis politiques sur leur rôle et leurs responsabilités. Enfin, il serait nécessaire d'établir des réglementations parlementaires qui permettraient la représentation de l'opposition dans les organes de gouvernance interne du parlement et dans la direction des principales commissions. La mise à l'écart de l'opposition risquerait que ces partis se désengagent de la scène politique dans son ensemble.

15. Encourager le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité et des questions relatives à la sécurité:

A l'issue d'un conflit, une aide extérieure devrait être fournie afin de renforcer le contrôle du parlement sur le secteur de la sécurité. L'implication du parlement dans ce secteur est essentielle au contrôle civil et démocratique des forces de sécurité (armée, police et services secrets). Elle est également fondamentale pour les processus de réforme du secteur de la sécurité; et pour traiter une série de questions relatives à la sécurité qui ont des conséquences sur la sauvegarde et la sécurité des citoyens: armes légères, désarmement, démobilisation, réintégration, déminage et violences à l'égard des femmes. Le soutien aux parlements pourrait intégrer la formation du personnel et des membres des commissions de contrôle, l'aide à la recherche et à l'analyse des questions liées à la sécurité et l'amélioration de l'interaction entre l'exécutif et le législatif sur les questions liées à la sécurité. La formation en droits de l'homme et en analyse des aspects genre est particulièrement importante dans les pays affectés par les conflits. Il est de même essentiel de nommer des femmes ou de soutenir des travaux de recherche sur les aspects liés au genre dans le travail des commissions de la défense et de la sécurité. Il faudrait également encourager et appuyer la participation des parlementaires, lorsque cela est possible, dans les institutions nationales liées à la sécurité (par exemple les commissions sur les armes légères) et les rencontres internationales (par exemple le processus des Nations Unies contre les armes légères).

16. Impliquer les parlements dans les mécanismes de reconstruction:

Le soutien des donateurs aux sociétés sortant de conflits devrait être conçu et exécuté en partenariat avec les parlements. Les commissions en charge du budget et de la planification sont particulièrement bien placées pour intervenir sur les Stratégies pour la réduction de la pauvreté, les Objectifs du Millénaire pour le développement, les mécanismes d'engagement et de prêt. Il faudrait d'ailleurs également les aider à développer leurs compétences en la matière.

17. Assister les parlements dans l'élaboration de la législation relative aux droits de l'homme et à l'état de droit:

L'une des fonctions premières du parlement à l'issue d'un conflit est d'établir les fondations d'un état de droit et de définir les normes des droits de l'homme. Ces activités comprennent: garantir un système judiciaire indépendant, impartial et efficace, constituer des commissions des droits de l'homme et/ou des bureaux de l'ombudsman, réformer les programmes scolaires, effectuer des formations contre le racisme, adopter des lois et des politiques pour promouvoir le multiculturalisme et garantir l'indépendance et la liberté des médias.

18. Soutenir les forums parlementaires:

La diplomatie parlementaire dans le monde entier, souvent sous forme de forums parlementaires- joue un rôle de plus en plus important dans les initiatives de paix et les efforts de prévention des conflits. Le nombre grandissant de ces forums fait avancer le rôle des parlementaires dans la consolidation de la paix et la résolution des conflits. L'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) a été très active dans la Communauté des Etats Indépendants (CEI), par exemple en Moldavie. Le Forum AMANI a lui joué un rôle dans la recherche de la paix dans la région des Grands Lacs en Afrique (voir ci-dessous). Les donateurs doivent envisager d'augmenter leur aide à ce type d'initiatives de consolidation de la paix et ce, plus particulièrement en Afrique. De plus, les forums parlementaires sont un lieu privilégié pour traiter de questions transfrontalières liées au conflit telles que la question des réfugiés, de la contrebande d'armes et autres activités criminelles liées à la guerre.

19. Aider les parlements à s'auto-contrôler:

Sachant qu'à l'issue des conflits de nombreux parlements peuvent être entachés de corruption et de clientélisme, l'aide extérieure doit également soutenir les efforts pour développer des codes de conduite, des règles sur les conflits d'intérêts et autres réglementations en la matière.

20. Enfin, les interventions des donateurs

doivent se conformer au principe de ne pas nuire, et s'efforcer d'aider au maximum. Le développement d'institutions efficaces et légitimes en fait partie. Les stratégies en la matière doivent se construire sur une forte capacité d'analyse des risques et des causes des conflits violents. Elles doivent de surcroît être réévaluées à intervalles réguliers.



L'implication du parlement dans le secteur de la sécurité est essentielle au contrôle civil et démocratique des forces de sécurité.



Le soutien international doit parvenir à renforcer les capacités des commissions afin qu'elles puissent opérer en tant que modèles efficaces de consolidation de la paix.

Bonnes pratiques

✓ Bangladesh

Les parlementaires ont joué un rôle important dans la négociation des Accords de paix de Chittagong Hill Tracts (CHT) en 1997 qui reconnaissent les droits des peuples indigènes Juuma sur la région CHT dans le sud-est du Bangladesh. Ces accords, généralement salués comme un succès dans la résolution de conflits (sans la présence de médiateurs tiers), "ont bénéficié de l'implication directe et indirecte des parlementaires et de la commission parlementaire spéciale" comme le note une étude de cas du PNUD sur le Bangladesh. "L'implication des parlementaires dans le processus de négociation a permis de développer un climat de confiance mutuelle et de respect dans la région CHT. Cela a également servi d'exemple positif pour que les parlementaires comprennent l'importance de leur rôle de législateurs dans la société bangladaise".

* Salahuddin M Aminuzzaman and A.H. Monjurul Kabir, *A Critical Review of the Chittagong Hill Tract (CHT) Peace Accord in Bangladesh* (2005). Etude de cas non publiée préparée dans le cadre du projet du PNUD sur le renforcement du rôle des parlements dans la prévention des crises et la reconstruction.



Les députés élus démocratiquement sont bien placés pour représenter les populations indigènes. Photo : PNUD Bangladesh

✓ Afghanistan

Le premier parlement afghan élu démocratiquement depuis 36 ans, s'est réuni le 19 décembre 2005. Le niveau relativement élevé de support de la part des donateurs devrait améliorer son fonctionnement, notamment grâce à des formations du personnel des secrétariats et à des séances d'orientation pour les nouveaux membres de l'assemblée. Le PNUD est le chef de file avec son projet de 15.5 millions de dollars sur plusieurs années (financé par plusieurs donateurs et bénéficiant également de fonds d'une initiative de l'USAID). Jusqu'à présent, ce projet a permis de former plus de 250 fonctionnaires de l'administration et a contribué à faciliter le programme

officiel d'orientation pour tous les nouveaux législateurs. Il a également permis d'apporter des informations détaillées sur les règles et les procédures du parlement. Bien qu'ils ne soient pas totalement à la mesure des besoins de l'Assemblée, ces investissements relativement importants ainsi que la planification du développement parlementaire, devraient favoriser de façon significative la gouvernance démocratique.

Le parlement afghan élu démocratiquement se réunit. Photo : PNUD Afghanistan, Projet SEAL (Soutien à l'établissement de la législature afghane)



Références

La contribution parlementaire aux efforts de consolidation de la paix est essentielle pour gérer les crises de longue durée dans la région africaine des Grands Lacs. 5 millions de personnes déplacées au sein de leur propre pays, sur un total mondial de 25 millions, se trouvent dans cette région. Photo : UNHCR/R. LeMoyne



✓ Forum AMANI pour la Paix de la région des Grands Lacs

Le forum AMANI, qui comporte des parlementaires du Burundi, de la République Démocratique du Congo (RDC), du Kenya, du Rwanda, de Tanzanie, d'Ouganda et de Zambie a deux activités principales : "renforcer les capacités des parlementaires à restaurer la paix et leur permettre d'entreprendre des initiatives de paix concrètes". Les parlementaires d'AMANI ont entrepris des actions de résolution de conflits et de consolidation de la paix dans toute la région des Grands Lacs. Ils ont notamment conduit des missions d'investigation dans des zones du sud Soudan et du nord de l'Ouganda dévastées par les conflits, et établi un dialogue interparlementaire entre des pays en conflit. En septembre 2005, les parlementaires de la RDC, du Congo et de l'Ouganda se sont engagés "à tenir leurs gouvernements respectifs pour responsables de la mise en œuvre des accords de paix déjà signés et de les encourager à poursuivre les négociations pour éradiquer les conflits dans la région". Le site web du forum est : www.amaniforum.org/French.



Les parlementaires du Forum AMANI se réunissent régulièrement pour s'assurer que leur vision de la paix devienne une réalité. Photos : avec l'aimable autorisation du Forum AMANI

Bundestag allemand (service de recherche pour le PNUD): "The Role of Parliament in Mastering Situations of Radical Change: the Creation of a Democratic Germany after World War Two and German Reunification in 1990"

Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées/ Union Inter-parlementaire (DCAF/UIP): *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : Principes, mécanismes et pratiques* (disponible en plusieurs langues) : www.dcaf.ch/oversight/publications.cfm

Crocker, Chester A.; Hampson, Fen Osler; and Aall, Pamela (eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict* (Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 2001)

Déclaration de la Deuxième Conférence Mondiale des Présidents de Parlements (2005) : <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05/declaration.htm>

European Parliamentarians for Africa (AWEPA). Papier sur les parlements et la consolidation de la paix en Afrique : <http://awepa.org/?id=128>

Institut de la Banque Mondiale/ Commonwealth Parliamentary Association. Parliaments and Peacebuilders: www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/index.html

Mansfield, Edward D., and Snyder, Jack, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (Cambridge, MA, The MIT Press, 2005)

Organisation de coopération et de développement économiques – Comité d'aide au développement (OCDE/CAD). Lignes directrices sur la prévention des conflits violents et sur la réforme des systèmes de sécurité et de gouvernance : www.oecd.org/dac/conflict

Projet du PNUD sur le renforcement du rôle du parlement dans la prévention des crises et le relèvement: www.parlcpr.undp.org

Site du PNUD sur le développement parlementaire: www.undp.org/governance/sl-parliaments.htm

UIP/PNUD. Papier sur les immunités parlementaires : www.ipu.org

UNDP/DCAF Paper on Democratising Security in Transition States: http://europeandcis.undp.org/?menu=p_cms/show&content_id=FA6ED584-F203-1EE9-B801763FDE0CFF6

Union Inter-Parlementaire/Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale. Manuel sur *Le rôle du parlement dans l'aboutissement du processus de réconciliation* (disponible en plusieurs langues) : www.idea.int/publications/mrw/index.cfm



Programme des Nations Unies pour le développement

Bureau des politiques de développement

Groupe de la gouvernance démocratique

Programme global pour le renforcement parlementaire (GPPS)

304 East 45th Street, 10th Floor, New York, NY 10017

Tél. +1.212.906.6945, Fax +1.212.906.6471, gpps@undp.org

<http://www.undp.org/governance/sl-parliaments.htm>

Travailler avec les autres

Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE: www.europarl.eu.int/intcoop/acp

AMANI Great Lakes Parliamentary Forum on Peace: www.amaniforum.org/french

Center for Legislative Development (SUNY): <http://www.albany.edu/cld>

Association parlementaire du Commonwealth (APC): www.cpahq.org

European Parliamentarians for Africa (AWEPA): www.awepa.org

Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF): www.dcaf.ch

Union Interparlementaire (UIP): www.ipu.org

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA): www.idea.int

National Democratic Institute for International Affairs (NDI): www.ndi.org/globalp/gov/governance.asp

Parlement Panafricain: www.pan-african-parliament.org

Centre Parlementaire canadien: www.parlcent.ca

Parliamentary Forum on Small Arms: www.parliamentaryforum.org

Action Mondiale des Parlementaires (PGA): www.pgaction.org

Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC PF): www.sadcpf.org

Institut de la Banque Mondiale (WBI): www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/index.html