

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

ETUDE DE CAS / PARLEMENT / LE CAMBODGE

Les minorités cachées :
Représenter les minorités ethniques et
les peuples autochtones au Cambodge

Sonia Palmieri



Promouvoir des parlements inclusif :

la représentation des minorités et des
peuples autochtones au Parlement

ETUDE DE CAS / PARLEMENT / LE CAMBODGE

Les minorités cachées :

Représenter les minorités ethniques et
les peuples autochtones au Cambodge

Sonia Palmieri

Copyright © UIP et PNUD 2010

Tous droits réservés

Imprimé au Mexique

ISBN: 978-92-9142-481-8

Les demandes d'autorisation visant à reproduire ce travail, en totalité ou en partie, sont les bienvenues. Les personnes intéressées sont priées de les adresser à l'UIP ou au PNUD. Les Parlements, Etats Membres et leurs institutions publiques peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable, mais il leur est demandé de mentionner qu'il a été réalisé par l'UIP et le PNUD et de les en informer.

Publié par UIP et PNUD

Union interparlementaire

5 chemin du Pommier
1218 Le Grand Saconnex
Genève, Suisse

Tél. : +41 22 919 4150

Fax : +41 22 919 4160

Courriel : postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org

Programme des Nations Unies pour le développement

Democratic Governance Group
Bureau for Development Policy
304 East 45th Street, 10th Floor
New York, NY 10017, Etats-Unis d'Amérique

Tél : +1 (212) 906-5000

Fax : 1 (212) 906-5001

www.undp.org/governance

Présentation et mise en page : Julian Knott (www.julianknott.com)

Rick Jones (rick@studioexile.com)

Responsabilités

Les avis exprimés dans le présent ouvrage sont ceux de l'auteur et ne représentent pas nécessairement la position de l'UIP ou des Nations Unies, notamment du PNUD, ou des Etats membres de l'ONU.

Synthèse

Après un siècle de conflits, le Cambodge tente de s'engager dans la voie de la démocratie. Des élections pluralistes ont été organisées régulièrement depuis 1993, et les deux chambres du Parlement – l'Assemblée nationale et le Sénat – ont établi leurs propres règles et règlement intérieur.

1,4 %

Les minorités ethniques et les peuples autochtones ne représentent qu'une faible proportion de la population du Cambodge (environ 1,4 %)

Les minorités ethniques et les peuples autochtones ne représentent qu'une faible proportion de la population du Cambodge (environ 1,4 %), ce pays étant souvent décrit du reste comme l'un des pays les plus «homogènes» de la région. Au Cambodge, les minorités ethniques seraient d'origine chinoise, lao, thaïe, vietnamienne ou cham (à majorité musulmane). Ayant des liens économiques et culturels étroits avec leurs terres, les peuples autochtones du Cambodge seraient «les habitants les plus anciens du territoire». Parmi les nombreux groupes que recouvre le terme générique d'«autochtone», certains présentent des points communs tandis que d'autres sont très différents¹. Malgré cette diversité de minorités, les membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat qui s'identifient comme représentant les minorités ethniques ou les peuples autochtones sont peu nombreux. La tendance est axée davantage sur l'identité nationale que sur l'identité minoritaire.

Si divers départements gouvernementaux s'occupent de questions relatives aux minorités, le Parlement n'a pas encore mis en place de mécanismes institutionnels pour répondre à ces préoccupations. Il n'existe, par exemple, aucun organe spécifique, sous la forme d'une commission ou d'un groupe parlementaire, qui traite des questions relatives aux minorités. Même si ces dernières sont protégées en vertu de la Constitution et que leurs droits ont été inscrits dans des lois spécifiques relatives aux terres ou à l'emploi, il n'existe aucune loi générale sur la protection de leurs droits, contrairement à ce qui a été recommandé par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), qui est chargé de vérifier l'application de la Convention à laquelle le Cambodge est partie. Par ailleurs, il subsiste dans

les communautés minoritaires des préoccupations concernant l'attribution des terres et le faible niveau d'éducation, par exemple, qui illustrent les défis auxquels font face les parlementaires dans la prise en compte des préoccupations de ces électeurs à l'échelon national.

Trois recommandations spécifiques sont suggérées en vue d'améliorer la manière dont les voix des minorités sont prises en compte dans le Parlement cambodgien : premièrement, la création d'un organe spécialisé dans les questions des minorités qui pourrait être élaboré sur le modèle du Groupe des femmes parlementaires au Sénat ; deuxièmement, le renforcement des processus de consultation des groupes minoritaires et des organisations de la société civile ; et, troisièmement, la constitution d'un cadre juridique complet pour les minorités au Cambodge.



Introduction

Pendant plus d'un siècle, le Cambodge a connu une histoire politique agitée : le règne colonial français (1863-1953), l'occupation japonaise (1941-1945), des guerres avec le Viet Nam (1970-1979), le régime génocidaire de Pol Pot (1975-1979) et l'occupation vietnamienne (1979-1989). Cette période de conflit a pris fin avec la signature, en 1991, des Accords de paix de Paris et avec l'établissement de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (UNTAC), la première du genre à gérer un Etat indépendant et à organiser des élections.

A bien des égards, l'UNTAC a offert au Cambodge une occasion importante de se forger un avenir démocratique que nombre de ses pays voisins de l'Asie du Sud-Est n'ont pas su instaurer. Vingt partis politiques étaient en lice aux élections de 1993 auxquelles ont pris part 90 pour cent des électeurs remplissant les conditions requises au Cambodge. Ces élections ont débouché sur la création d'une Assemblée constituante composée de 120 membres issus de quatre partis politiques². L'Assemblée a approuvé une nouvelle Constitution qui a établi une démocratie libérale et pluraliste dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle³.

La Constitution garantissait également un large éventail de droits humains reconnus à l'échelon international. L'article 31 dispose expressément que tous les citoyens du Cambodge bénéficient des «mêmes droits, des mêmes libertés et des mêmes devoirs sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de croyances, d'opinions politiques, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autres considérations».

Depuis la création de l'Assemblée constituante, le Cambodge a organisé trois élections générales. Lors de chaque élection, le nombre de partis politiques à se présenter a diminué. En 1998, 39 partis ont pris part aux élections et trois d'entre eux ont remporté des sièges à l'Assemblée nationale ; en 2003, 23 partis se sont présentés et cinq d'entre eux ont été élus ; en 2008, 11 partis ont présenté des candidats et cinq partis ont remporté des sièges. Lors des dernières élections, le 27 juillet 2008, le Parti

populaire cambodgien (CPP) a remporté la majorité des voix.

Il existe deux points de vue sur la représentation des minorités au Cambodge. Le premier veut que les minorités ethniques aient été bien intégrées dans les communautés khmères dominantes et que les questions ou préoccupations relatives à ces minorités ne soient pas si différentes de celles de la population khmère en général. Comme l'a indiqué une source, c'est grâce au rôle de chef de file de l'ancien Roi que les minorités ont pu tirer profit du développement national.

Selon un autre point de vue, les minorités sont confrontées à de grandes difficultés qui sont différentes de celles du reste de la population, et ces difficultés ne font pas l'objet d'un traitement approprié par le Parlement au niveau national. Les partisans de ce point de vue affirment que, en dépit de dispositions visant à protéger les terres, les coutumes, la langue et la culture des peuples autochtones, la discrimination exercée contre les minorités au Cambodge fait toujours l'objet de préoccupations. Cette discrimination se manifeste par la spoliation des terres et des biens, ce qui donne lieu à des déplacements forcés, des limitations du droit à l'autodétermination, une offre insuffisante en matière d'éducation et un accès insuffisant aux soins de santé. Selon le Forum asiatique pour les droits de l'homme et le développement, «les abus de pouvoir de la part des agents de l'Etat, des forces de l'ordre et des militaires sont courants, et les minorités vulnérables sont devenues des cibles faciles dont on tire profit abusivement»⁴.

Le recensement de la population du Cambodge réalisé en 1998 a permis d'identifier 17 groupes différents dans une population autochtone d'environ 101 000 personnes, soit 0,9 pour cent de la population totale qui comptait alors 11,4 millions de personnes⁵. Le Réseau des ONG pour les peuples autochtones (IPNN) estime que ces chiffres sont en-deçà de la réalité étant donné que les peuples autochtones ne parlent souvent pas le khmer ou ne

Introduction

se considèrent pas encore comme des autochtones et ne peuvent, dès lors, être inclus dans le recensement en tant que tel⁶. Selon l'IPNN, les peuples autochtones représenteraient en fait 1,4 pour cent de la population totale et comprendraient 20 groupes différents.

La question de savoir où les peuples autochtones vivent au Cambodge a donné lieu à certains désaccords. Une étude réalisée par le gouvernement en 2006 a montré que les Bunongs, les Krungs, les Jaraïs, les Kaols, les Stiengs, les Thmons, les Kuoy, les Tampuans, les Braos, les Kavets, les Kachaks, les Luns, les Radaers, les Kraols, les Mils, les Phnongs, les Pors, les Suoy et les Saochs habitaient dans dix provinces : à savoir les provinces de Mondul Kiri, de Ratanakiri, de Kratie, de Stung Treng, de Preah Vihear, de Kampong Thom, de Koh Kong, de Pursat, de Kampong Speu et de Sihanoukville⁷. Dans les provinces de Mondul Kiri et de Ratanakiri, les peuples autochtones sont majoritaires. Toutefois, selon l'IPNN, les Kuoy, les Stiengs, les Pors et les Saochs habitent également dans cinq autres provinces, à savoir les provinces de Battambang, de Banteay Meanchey, d'Oddar Meanchey, de Kampong Cham et de Siem Reap⁸.

Les minorités ethniques, notamment celles d'origine chinoise, lao, thaïe, vietnamienne et cham, sont réparties dans les zones montagneuses ou dans les terres basses où elles vivent souvent parmi ou à proximité de la population khmère. Alors que les quatre premiers groupes maintiennent des liens avec des pays voisins dans la région, la population cham musulmane a des liens plus étroits avec d'autres pays musulmans, notamment les pays des États du Golfe.

La présente étude de cas expose les résultats d'une recherche réalisée au Cambodge sur la question de savoir dans quelle mesure les minorités et les peuples autochtones sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. Après une évaluation des niveaux de représentation actuels des minorités au sein de l'organe législatif principal



du pays, la présente étude passe en revue les voies par lesquelles sont élus les représentants issus de minorités ainsi qu'un certain nombre de problèmes inhérents à ce système. Dans un deuxième temps, un regard est porté sur les mécanismes institutionnels du Parlement destinés à l'examen des questions des minorités et à l'adoption de lois à cet égard. L'étude se termine par une évaluation de ces pratiques et formule des recommandations en vue d'améliorations.

La présente étude s'appuie sur une recherche qualitative qui a été réalisée à Phnom Penh en mai 2010. Des entretiens ont été menés avec de nombreux parlementaires expérimentés issus tant de l'Assemblée nationale que du Sénat du Cambodge, ainsi qu'avec du personnel parlementaire et des employés d'organisations non gouvernementales. Les questionnaires distribués aux membres du Parlement ont aussi été utilisés.

L'objectif de l'étude n'est pas de fournir une synthèse définitive de la situation actuelle des minorités et des communautés autochtones au Cambodge. L'étude met plutôt l'accent sur les mécanismes institutionnels (méthodes de travail, procédures), les défis et les perspectives liés à la prise en compte des préoccupations des minorités au sein du Parlement cambodgien. De nombreuses études de cas ont été réalisées à l'échelon international et il est espéré que la présente étude stimulera le débat et l'action parlementaires en faveur d'une représentation effective des minorités au Parlement.

17

Le recensement de la population du Cambodge réalisé en 1998 a permis d'identifier 17 groupes différents dans une population autochtone d'environ 101 000 personnes

Représentation des minorités au Parlement

La représentation des peuples autochtones au sein du Parlement cambodgien reflète plus ou moins la proportion des peuples autochtones dans le pays. Sur les 123 membres de l'Assemblée nationale, deux sont autochtones, tout comme le sont deux des 61 membres du Sénat. Les représentants autochtones appartiennent tous au Parti populaire cambodgien mais représentent trois groupes différents : à l'Assemblée nationale, S.E. Rat Sarem est phnong alors que S.E. Bu Thang est tampuan ; au Sénat, S.E. Seuy Keo est brao alors que S.E. Buy Keuk est phnong.

Les représentants des minorités ethniques, c'est-à-dire les membres des groupes cham et chrétien, sont légèrement plus nombreux. Quatre membres de l'Assemblée nationale et quatre sénateurs (qui représentent les régions 2, 5 et 8)⁹ sont issus d'une minorité ethnique. Au Sénat, trois

des quatre sénateurs issus de minorités viennent du CPP alors que le quatrième membre du Sénat représente le FUNCINPEC. A l'Assemblée nationale, tous les représentants issus de minorités ethniques viennent du CPP.

Conditions pour accéder au Parlement

Aucun siège ni quota n'est réservé aux minorités du Cambodge. Les 123 membres de l'Assemblée nationale sont élus dans les 21 circonscriptions plurinominales au scrutin direct par tout citoyen âgé d'au moins 18 ans. Le vote n'est pas obligatoire mais il est nécessaire de s'enregistrer au préalable. Les électeurs peuvent voter entre 7h et 15h le jour de l'élection, et sont tenus de désigner le parti de leur choix sur un bulletin. Avant l'élection, les partis politiques transmettent une liste de candidats à la Commission électorale nationale. Si les élections portent sur 18 sièges, par exemple, un parti peut présenter le double de candidats. Le dépouillement des bulletins est effectué immédiatement après la fermeture des bureaux de vote, en présence d'observateurs et de personnel de la Commission électorale nationale. Les sièges sont attribués d'abord sur la base du quotient électoral de Hare puis au plus fort reste.

Les sénateurs sont élus au scrutin indirect comme représentants de huit régions (en tant que circonscriptions plurinominales)¹⁰. Sur un total de 61 sénateurs, 57 sont élus à la proportionnelle par les conseillers municipaux/de quartier, deux sont élus par l'Assemblée nationale et deux sont nommés par le Roi. Les régions ne contiennent pas toutes le même nombre de provinces et le nombre de sénateurs varie, par conséquent, dans chaque région.

Pour se faire élire, les minorités sont confrontées à un certain nombre de difficultés. Premièrement, le système électoral fixe le nombre de sièges par région en fonction de la taille de la population. Les régions les plus fortement peuplées comptent un plus grand nombre de parlementaires pour



Représentation des minorités au Parlement

les représenter. Etant donné que la plupart des minorités vivent dans des régions peu peuplées, les parlementaires et sénateurs issus de minorités seront moins nombreux à être élus. Deuxièmement, le fait que «sur huit régions, seules trois comptent des communautés minoritaires» signifie que des candidats issus des minorités n'ont pas été présentés par les partis ou n'ont pas été élus dans les régions où, d'après le rapport gouvernemental de 2006¹¹, vivent également des minorités (régions 4 et 7 par exemple). Troisièmement, pour être élu au Cambodge, un candidat doit parler le khmer, ceci malgré le fait que de nombreuses minorités ne parlent que leur langue autochtone/ethnique.

Lorsqu'on leur a demandé quels étaient les obstacles les plus courants qui empêchaient l'élection ou la nomination de parlementaires issus de minorités, les sénateurs non issus de minorités ont cité fréquemment, dans le cas des minorités, un manque de moyens financiers, de soutien politique, d'éducation, de confiance, de soutien familial et de soutien de la part des électeurs. Toutefois, pour les sénateurs issus de la minorité cham, ces obstacles seraient plutôt liés à la religion et aux attitudes culturelles dominantes à l'égard des minorités.

L'élection (ou la nomination) de représentants des minorités ethniques et des peuples autochtones dépend en premier lieu des partis politiques. «Lorsque les partis politiques placent en tête de liste des candidats issus de minorités, ceux-ci seront élus», a déclaré un sénateur. Cela a été confirmé par le Secrétaire général du Sénat qui a cependant fait remarquer qu'il était difficile de trouver des candidats appropriés du fait du niveau d'éducation plus faible des peuples autochtones. Il a indiqué que les familles issues de minorités n'étaient pas toujours très favorables à des carrières en politique, en particulier dans le cas des femmes qui subissent le cumul des tâches familiales et professionnelles. Ce n'est peut-être pas une coïncidence si on ne trouve, au Cambodge, aucune femme parlementaire issue d'une minorité. Le Secrétaire général du Sénat

La représentation des peuples autochtones au sein du Parlement cambodgien reflète plus ou moins la proportion des peuples autochtones dans le pays – Les représentants des minorités ethniques sont légèrement plus nombreux.

en a conclu qu'une meilleure connaissance des minorités ethniques et des peuples autochtones dépendait de la volonté politique des partis.

Il convient de relever que la plupart des représentants issus de minorités siégeant à l'Assemblée nationale sont des Cham, un groupe que d'aucuns considèrent comme étant bien intégré à la société khmère. Au cours des entretiens, de nombreux parlementaires cham se considéraient comme étant de «Khmers islam». Un certain nombre de ces parlementaires connaissaient bien le fonctionnement du gouvernement pour avoir travaillé au sein du ministère des Affaires religieuses ou du département de la police avant d'entrer à l'Assemblée nationale.

Toutefois, d'autres groupes ont des structures de décision différentes de celles qui sont reconnues par la société khmère. L'OIT a relevé, par exemple, que «les peuples autochtones du Cambodge ont une longue tradition de prise de décision collective qui se traduit par une forte cohésion sociale dans la communauté et, souvent, dans les lieux de réunion communautaires au centre des villages où toutes les questions relatives au village sont examinées et tranchées»¹². Ce modèle tend à être contraire à d'autres structures administratives dans lesquelles les décisions sont prises par les chefs de village ou par les autorités locales, provinciales ou de district qui sont imposées par le gouvernement de Phnom Penh.

Inclusivité au Parlement

Autorité et infrastructure

Un certain nombre de parlementaires issus de minorités occupent des positions d'autorité au sein du Parlement. Au Sénat, par exemple, deux sénateurs issus des minorités cham et phnong sont respectivement Président et Vice-Président des commissions sénatoriales. A l'Assemblée nationale, M. Sman Teath, de la minorité cham, est le Vice-Président de la Commission chargée de l'économie, des finances, des affaires bancaires et de l'audit.

Il n'existe aucun organe spécifique, tel qu'un groupe ou une commission interpartis, pour s'occuper des questions des minorités. Reconnaisant cette lacune, un certain nombre de parlementaires ont indiqué que les parlementaires issus de minorités avaient la possibilité de contribuer aux processus de prise de décision par le biais de leurs propres partis politiques. Un sénateur du CPP a relevé que, lors de l'examen de projets de loi susceptibles d'avoir des répercussions pour les minorités ethniques et les peuples autochtones, le parti tenait des consultations sur ces questions avec les sénateurs issus de minorités.

Toutefois, en l'absence d'un organe spécialisé, le Parlement ne dispose pas des moyens adéquats pour superviser les mécanismes nationaux en faveur des minorités. Le Comité interministériel pour le développement des minorités ethniques et le Comité interministériel pour le développement des minorités montagnardes ont été mis en place par le Gouvernement royal du Cambodge pour traiter des questions des minorités et des peuples autochtones. Des organisations non gouvernementales ont constaté que les mandats de ces deux comités se chevauchaient et étaient incompatibles, et qu'il n'existait pas de volonté politique pour les renforcer. Dans ce contexte, un organe parlementaire pourrait éventuellement harmoniser les objectifs de ces comités et en rationaliser les résultats.

Adopter des lois au nom des minorités

Les règles et le règlement intérieurs du Parlement cambodgien décrivent le processus par lequel une législation peut envisagée et débattue. Lorsqu'un projet de loi arrive du Gouvernement royal, l'Assemblée nationale le transmet à sa Commission permanente. Celle-ci est composée de 12 membres : le Président et les deux Vice-Présidents de l'Assemblée nationale, et les présidents de chacune des neuf commissions. La Commission permanente décide à quelle commission incombera la responsabilité d'examiner le projet de loi. La commission choisie examine la constitutionnalité de la loi et indique s'il y a lieu d'en débattre en session plénière. Pour prendre cette décision, cette commission a la possibilité de tenir une réunion avec les acteurs concernés à laquelle le grand public, les médias et des organisations non gouvernementales peuvent être invités à assister. Toutefois, la manière dont chaque commission mène ces consultations est variable. En général, les commissions ne proposent pas d'amendements au projet de loi. Lorsqu'une loi est adoptée par l'Assemblée nationale, elle doit également être approuvée par le Sénat.

D'après le règlement intérieur du Sénat, les sénateurs peuvent également déposer un projet de loi. Celui-ci sera alors transmis à une commission permanente pour vérification. Les commissions du Sénat devront également examiner la constitutionnalité de la loi, l'éventualité d'un double emploi avec d'autres lois et ses effets potentiels sur la société. Une fois que la commission estime que le projet de loi n'enfreint aucune de ces conditions, elle la transmet à l'Assemblée nationale pour approbation. Le projet de loi devra être approuvé à la fois par l'Assemblée nationale et par le Sénat. A ce jour, trois des lois déposées par le Sénat ont été adoptées : la loi sur le personnel parlementaire, la loi électorale pour le Sénat et le règlement intérieur du Sénat.

Inclusivité au Parlement

Si ces processus sont bien établis dans le règlement du parlement, leur mise en œuvre a été difficile. Il est arrivé que des projets de lois aient été adoptés par le Sénat sans avoir fait l'objet de discussions. Le contrôle parlementaire par les commissions est également limité. Au Cambodge, les commissions se rendent actuellement dans les provinces pour obtenir des informations de première main sur les questions en jeu. Toutefois, lors de ces visites, les discussions se déroulent en général avec les responsables politiques municipaux plutôt qu'avec le grand public. Alors que ces visites sont utiles, il serait nécessaire de s'entretenir également avec la communauté et les organisations non gouvernementales pour renforcer les liens entre le parlement et les personnes qu'il représente, notamment en ce qui concerne les questions relatives aux minorités et aux peuples autochtones.

Le cadre politique pour les minorités ethniques et les peuples autochtones au Cambodge est également complexe. Les droits des minorités sont protégés en vertu de l'article 31 de la Constitution et au titre d'articles spécifiques de la loi foncière de 2001, de la loi sur les forêts de 2002, et dans le cadre de nombreux textes, décrets et parkas axés spécifiquement sur les minorités¹³.

En ce qui concerne les normes internationales, le Cambodge a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et a voté en faveur de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones lors de l'Assemblée générale de l'ONU. Alors qu'il a ratifié la convention de l'OIT (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), le Cambodge n'a pas ratifié la convention de l'OIT (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux.

Dans le cadre des obligations qui lui incombent en vertu de la CERD, le Cambodge a eu des difficultés à préparer ses rapports et à les présenter devant le

Comité. Après une absence de 10 ans, le Cambodge a présenté, en février 2010, six rapports périodiques qui ont été examinés par le Comité. Ce dernier salue ces efforts mais reste préoccupé par le traitement des minorités au Cambodge. Sur la question de la législation en particulier, il a relevé que «les lois ne sont pas appliquées et mises en œuvre uniformément et scrupuleusement» et a recommandé que «la législation soit complétée afin qu'une définition de la discrimination raciale soit ancrée légalement, et qu'elle soit pleinement comprise et diffusée auprès du grand public¹⁴.»

En dépit des pressions exercées par la communauté internationale, le Secrétaire général du Sénat a estimé que «le moment n'était pas opportun» pour introduire une loi sur les minorités au Cambodge. Selon lui, avant d'adopter une loi, il est nécessaire de se pencher sur d'autres «domaines prioritaires», à savoir construire des écoles dans les régions où vivent les minorités ethniques et enseigner à celles-ci comment engager un dialogue avec les institutions khmères.

Représenter les questions relatives aux minorités

Les parlementaires issus de minorités se seraient heurtés à certaines difficultés pour soulever les questions relatives aux minorités au sein du Parlement cambodgien. Tout d'abord, un certain nombre de pressions sont exercées sur ces parlementaires afin qu'ils s'identifient davantage à leur nationalité cambodgienne (khmère) plutôt qu'à leur appartenance ethnique¹⁵.

En partie à cause de l'absence de mécanismes institutionnels destinés à traiter ou à suivre la question des minorités au Cambodge, les parlementaires ne semblent pas bien connaître la réalité de l'existence des peuples autochtones et des minorités ethniques. Ce décalage s'explique aussi par le fait que les autorités ne consultent que rarement les minorités avant de prendre des décisions

97 %

La plupart des minorités ne parlent pas le khmer et le niveau d'éducation dans ces communautés est très faible.

Il ressort d'une étude réalisée récemment dans la province de Mondulakiri que 97 pour cent des femmes bunong et 86 pour cent des hommes bunong ne savent ni lire ni écrire.



Inclusivité au Parlement

- susceptibles d'affecter la vie de ces dernières¹⁶. Deux questions illustrent ce décalage : les terres et la langue.

Dans leurs explications concernant la situation foncière au Cambodge, les parlementaires de l'Assemblée nationale ont indiqué que le ministère de l'Aménagement territorial et de la construction avait alloué des terres aux minorités et que l'agriculture de subsistance avait été remplacée par l'élevage et la culture du riz. Qui plus est, ces parlementaires ont estimé que la question du lien entre les peuples autochtones et leurs terres avait été traitée avec sensibilité.

L'article 2 du chapitre 3 de la loi foncière de 2001 prévoit que les communautés autochtones doivent être reconnues en tant que personnes morales afin de pouvoir bénéficier de la propriété collective de leurs terres. La loi foncière dispose que des biens immobiliers de l'Etat peuvent être fournis à des personnes physiques ou morales de nationalité khmère¹⁷. Les minorités sont tenues de se déclarer comme telles, et de convenir par consensus du nom de leur groupe. Dans le cadre de leurs revendications foncières, elles sont également tenues d'apporter la preuve d'un mode de vie économique traditionnel et de l'emploi de techniques spécifiques de gestion des terres.

Les organisations non gouvernementales, toutefois, se sont inquiétées de la faiblesse des mesures de protection prévues par les politiques¹⁸. Premièrement, il a été fait rapport de concessions qui auraient été accordées sur des terres traditionnellement occupées par des peuples autochtones sans que les procédures prévues dans la loi foncière et les sous-décrets pertinents soient pleinement mis en œuvre ou épuisés. A titre d'exemple, des organisations non gouvernementales ont constaté que «des forêts et des terres agricoles, dont dépend la survie des minorités ethniques, avaient été confiées par le gouvernement à des entreprises privées en tant que concessions foncières à des fins économiques pour

des plantations de caoutchouc ou des activités minières»¹⁹. Des terres ont aussi été attribuées suite à des actes d'intimidation et de violence contre les peuples autochtones à l'occasion d'expulsions forcées ou de différends fonciers les concernant. Des informations ont été communiquées selon lesquelles des villageois d'origine autochtone auraient été inculpés et arrêtés par des représentants des autorités lorsqu'ils ont protesté contre leur expulsion forcée ou contesté l'octroi d'une concession sur des terres autochtones²⁰.

De la même manière, des préoccupations relatives à la langue séparent les parlementaires des électeurs issus des groupes minoritaires. Les parlementaires ont constaté que l'on préférerait en général parler le khmer au sein de la communauté. Les parlementaires cham, par exemple, ont fait remarquer que le khmer était la langue parlée lors des rencontres avec les électeurs dans les municipalités, ainsi que la langue employée pour diffuser des annonces par haut-parleurs. Les parlementaires ont également mentionné que les jeunes préféreraient en général apprendre le khmer, suivi par les langues internationales comme l'anglais ou le français, plutôt que d'apprendre leur propre langue communautaire ou tribale.

Pourtant, la plupart des minorités ne parlent pas le khmer et le niveau d'éducation dans ces communautés est très faible. Il ressort d'une étude réalisée récemment dans la province de Mondulakiri que 97 pour cent des femmes bunong et 86 pour cent des hommes bunong ne savent ni lire ni écrire²¹. Les taux d'admission et d'inscription dans les écoles des provinces de Mondulakiri et de Ratanakiri sont en-dessous du niveau national et les taux de redoublement et d'échec sont plus élevés que la moyenne nationale²². Un certain nombre de programmes éducatifs bilingues ont bien été mis à l'essai mais un représentant de l'OIT a estimé que ces essais avaient été mis en œuvre à maintes reprises dans une province seulement, qu'ils n'avaient pas bénéficié d'un financement suffisant et, dès lors, n'avaient pas donné de résultats.

Intégrer les voix des minorités : la voie à suivre pour le Cambodge

Au lendemain d'une longue et violente période de conflits, le Cambodge est en train de reconstruire ses institutions politiques, économiques et sociales. Avec l'aide de la communauté internationale, les projets visant à renforcer la capacité du Parlement national, ainsi que les organes représentatifs aux niveaux provincial et des districts, continuent à renforcer les liens entre la population et ses élus.

Toutefois, la manière dont le Cambodge intègre ses minorités à la vie politique et aux structures démocratiques traditionnelles pose encore certains problèmes. Les recommandations ci-après suggèrent quelques pistes pour assurer une intégration responsable et efficace des préoccupations des minorités dans les travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat :

1. Etablir un organe spécialisé sur les minorités

De nombreux parlements ont constaté qu'une commission ou un groupe axé spécifiquement sur les peuples autochtones ou les minorités ethniques est un mécanisme utile qui permet de mettre en

lumière et de défendre les préoccupations de ces circonscriptions. Ces organes servent également à superviser la législation ainsi que les programmes et les politiques du gouvernement pour veiller à ce qu'ils ne soient pas discriminatoires à l'égard des minorités et reflètent bien les besoins spécifiques des peuples autochtones et des minorités.

Dans le cas du Cambodge, l'établissement d'un organe spécialisé servirait également à harmoniser les travaux du Comité interministériel pour le développement des minorités ethniques et ceux du Comité interministériel pour le développement des minorités montagnardes étant donné qu'ils font double emploi et sont parfois incompatibles. Tenant compte des enseignements tirés d'organes établis ailleurs dans la région, cet organe devrait être doté d'un cadre et un plan de travail clairs, et bénéficier d'un soutien parlementaire approprié. Il pourrait être élaboré sur le modèle du Groupe des femmes parlementaires au Sénat qui, depuis mars 2010, bénéficie de l'appui du Groupe de l'égalité des sexes dont le personnel provient du département du Sénat.



Intégrer les voix des minorités : la voie à suivre pour le Cambodge

→ **2. Prévoir des consultations parlementaires renforcées avec les minorités**

Si l'établissement d'un organe spécifique serait une étape importante pour assurer une plus grande inclusivité au Parlement, les mécanismes par lesquels les commissions peuvent consulter le public, en particulier les minorités, devraient également être renforcés. A l'heure actuelle, les consultations auprès des communautés et la prise en compte des préoccupations de celles-ci ne sont pas menées de façon systématique ou rigoureuse. Des consultations renforcées contribueraient dans une large mesure à bien comprendre la réalité de l'existence des minorités, et permettraient à celles-ci de participer à l'élaboration des programmes visant à améliorer leurs conditions. Il est également hautement souhaitable de renforcer les consultations menées par les commissions parlementaires (ou par l'organe spécialisé sur les minorités) auprès d'organisations de la société civile qui ont souvent un contact privilégié avec les communautés de minorités ethniques. Un renforcement des capac-

ités et des formations sur la manière de mener des consultations publiques devraient être dispensés par les organisations internationales.

3. Elaboration de lois au niveau national

Bien que la Constitution du Cambodge indique clairement que les minorités ne doivent pas faire l'objet de discrimination, et qu'il existe de nombreuses lois contenant des clauses spécifiques relatives aux minorités et aux peuples autochtones, le cadre institutionnel par lequel ces lois sont mises en œuvre et surveillées devrait être amélioré. Une loi spécifique sur les minorités ethniques et les peuples autochtones ne serait pas seulement un geste symbolique à l'égard de ces derniers, indiquant que le Gouvernement tient compte de leurs préoccupations, mais permettrait également d'assurer une protection plus complète de leurs droits. Le Gouvernement pourrait s'inspirer des leçons apprises au niveau mondial dans l'élaboration de lois concernant les droits des minorités, et des ressources doivent être consacrées à cela.



Annexe A : Liste des entretiens

Membres du Parlement

- S.E. Chheang Vun, Président de la Commission des Affaires étrangères, de la coopération internationale, de l'information et des médias
- Autres membres ayant pris part à cet entretien : S.E. Sman Teath, S.E. Tres Sarom, S.E. Sarn Inthor, S.E. Sales Sean, S.E. Zakarya Adam, S.E. Kateu Toyeb
- S.E. Cheam Yeap, Représentant spécial du Président de l'Assemblée nationale, Commission chargée de l'économie, des finances, des affaires bancaires et de l'audit
- Autres membres ayant pris part à cet entretien : S.E. Ly Kim Leang, S.E. Chuun Sarim, S.E. Khek Sam On, S.E. Chay Borin, S.E. Chhim Ma
- S.E. le Sénateur Ouk Bounchhoeun, Président, Commission des Lois et de la justice.
- S.E. le Sénateur Sabu Bacha, Président, Commission des Travaux publics, du transport, de l'aviation civile, de la télécommunication et des postes, de l'industrie, des mines, de l'énergie, du commerce, de l'aménagement territorial, de l'urbanisation et de la construction.
- S.E. Mu Sochua, Chef de file du Parti Sam Rainsy
S.E. Ly Srey Vina

Personnel parlementaire

- S.E. Leng Peng Long, Secrétaire général de l'Assemblée nationale
- S.E. Oum Sarith, Secrétaire général du Sénat
- M. Oudam Khlang, Directeur des relations internationales, Assemblée nationale

Organisations de la société civile

- M. Sek Sophorn, Directeur du Projet national, Soutien aux peuples indigènes au Cambodge, Organisation internationale du Travail
- Mme Susan Cowley, Directrice, Programme d'assistance législative, PNUD Cambodge

Références

- 1 Banque asiatique de développement (BAD), 2002, *Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction in Cambodia*, p. 3.
- 2 Base de données de l'UIP sur les parlements nationaux (PARLINE), http://www.ipu.org/parline-f/reports/arc/2051_93.htm, consultée en mai 2010.
- 3 Site web de l'UNTAC, <http://www.untac.com/untac.htm>, consulté en mai 2010.
- 4 AFHRD, 2007, "Ethnic minorities and indigenous peoples in Cambodia – Discrimination in the face of development". <http://www.forum-asia.org>, consulté en mai 2010.
- 5 Forum des ONG sur le Cambodge, 2006, "Indigenous Peoples in Cambodia", [http://www.ngoforum.org.kh/Land/Docs/Indigenous/INDIGENOUS%20PEOPLES%20IN%20CAMBODIA_final\(3\).pdf](http://www.ngoforum.org.kh/Land/Docs/Indigenous/INDIGENOUS%20PEOPLES%20IN%20CAMBODIA_final(3).pdf), p. 2.
- 6 Réseau des ONG pour les peuples autochtones (IPNN), 2010, *The Rights of Indigenous Peoples in Cambodia*, Rapport coordonné par le Forum des ONG au Cambodge, en collaboration avec le Pacte des peuples autochtones asiatiques, à l'occasion de la soixante-seizième session du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, New York, p. 2. L'incertitude en ce qui concerne les chiffres était particulièrement préoccupante pour le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale qui, en février 2010, a demandé à l'Etat partie de fournir, dans son prochain rapport périodique, des données ventilées sur les minorités ethniques, y compris sur les minorités autochtones, et sur leur situation socioéconomique.
- 7 Ministère du Développement rural, Institut national de la statistique et Base de données municipales, cité dans IPNN, 2010, *The Rights of Indigenous Peoples in Cambodia*, p. 3.
- 8 IPNN, 2010, *The Rights of Indigenous Peoples in Cambodia*, p. 3.
- 9 Les provinces de ces régions sont les suivantes : Kampong Cham (Région 2), Takeo, Kampot, Kep (Région 5) et Kampong Thom, Preah Vihear, Kratie, Stoek Treng, Ratanakiri et Mudulkiri (Région 8).
- 10 Région 1 : Phnom Penh ; Région 2 : Kampong Cham ; Région 3 : Kandal ; Région 4 : Batdamborg, Udormeanchey, Siem Reap, Banteaymeanchey et Pailin ; Région 5 : Takeo, Kampot, Kep ; Région 6 : Prey Veng, Svay Reang ; Région 7 : Kampong Speu, Kampong Chnang, Po Sat, Koh Kong, Preah Sihanuk ; Région 8 : Kampong Thom, Preah Vihear, Kratie, Stoek Treng, Ratanakiri et Mudulkiri.
- 11 Ministère du Développement rural, Institut national de la statistique et Base de données municipales, cité dans IPNN, 2010, *The Rights of Indigenous Peoples in Cambodia*, p. 3.
- 12 Kristina Chhim, *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cambodia*, OIT, 2005, pp. 9-10.
- 13 Kirsten Ewers Anderson, Sek Sophorn et Francesca Thornberry, 2007, "Development of a sub-decree on shifting cultivation under article 37 of the Forestry Law (2002), Cambodia", OIT et Danida, p. 11.
- 14 Comité pour l'élimination des discriminations raciales (CERD), 2010, «Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Cambodge», Soixante-seizième session, 15 février –12 mars 2010, pp. 4-5.
- 15 Ces pressions ont soulevé des préoccupations parmi les membres du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) en 2010 qui ont reçu des informations selon lesquelles, «lorsqu'ils demandent des documents d'identité cambodgiens, les Khmers Kroms sont tenus ou se sentent obligés de modifier des données essentielles, comme leur nom et leur lieu de naissance, pour obtenir gain de cause». CERD, 2010, «Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Cambodge», Soixante-seizième session, 15 février –12 mars 2010, pp. 4-5.
- 16 Kristina Chhim, *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cambodia*, OIT, 2005, pp. 9-10.
- 17 Kirsten Ewers Anderson, Francesca Thornberry, Sek Sophorn, 2007, *Establishment of Indigenous Communities as Legal Entities, Cambodia – the Development of Bylaws*, Organisation internationale du Travail, p. 5.
- 18 OIT, 2008, «Inclure les peuples indigènes dans les stratégies de réduction de la pauvreté: Guide de bonnes pratiques établi à partir des cas du Cambodge, du Cameroun et du Népal», p. 39.
- 19 "Land Issues Of Ethnic Minority People Were Raised During A Meeting Of The UN Committee On The Elimination Of Racial Discrimination", *The Mirror*, Vol. 14, No. 653
- 20 CERD, 2010, «Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Cambodge», Soixante-seizième session, 15 février –12 mars 2010, pp. 4-5.
- 21 Coopération internationale Cambodge, 2003 : *An Assessment of Khmer Language Skills and Literacy Levels within the Adult Hill tribe Population of Mondulkiri Province*. Coopération internationale Cambodge, Phnom Penh.
- 22 Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), 2010, «Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Cambodge», Soixante-seizième session, 15 février –12 mars 2010, pp. 4-5.

Sources des images

- p. 2 : worldwidewil, www.panoramio.com
- p. 5 : Sundgauvien38 [CC-BY-SA-3.0,2.5,2.0,1.0 or GFDL], Wikimedia Commons
- p. 6 : Vyacheslav Stepanyuchenko, Wikimedia Commons
- p. 11 : Brett Matthews, Wikimedia Commons
- p. 12 : © careaustralia (<http://careaustralia.wordpress.com>)
- p. 16 : © Althea Marie Middleton-Detzner, www.altheamd.wordpress.com

A propos du projet

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

Nombre de cas de par le monde montrent qu'une représentation suffisante des minorités et des peuples autochtones dans l'élaboration des politiques et des décisions de la société est essentielle pour rompre le cycle de discrimination et d'exclusion dont ces groupes sont victimes et mettre ainsi fin à leur niveau disproportionné de pauvreté.

Pourtant les minorités et les peuples autochtones continuent souvent à ne pas pouvoir participer de manière effective aux décisions, notamment au Parlement national. Un parlement démocratique se doit, entre autres choses, de refléter la diversité sociale de la population. Un parlement qui n'est pas représentatif sur ce plan donne le sentiment à certains groupes et communautés d'être marginalisés voire totalement exclus du processus politique, ce qui n'est pas anodin pour la qualité de la vie publique ou la stabilité du système politique et de la société en général.

L'Union interparlementaire (UIP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) réalisent un projet visant à apprécier et à promouvoir la représentation effective des minorités et des peuples autochtones au Parlement. Les objectifs de ce projet sont les suivants :

- renforcer les connaissances sur la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement,
- donner des outils aux Parlements et autres parties prenantes pour rendre les parlements plus inclusifs,
- renforcer les capacités pour faire avancer l'idée de parlements plus inclusifs.

Ce projet est financé par l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI), pour la période 2008-2010. On trouvera plus ample information sur les pages suivantes :

www.ipu.org/minorities-f et

<http://www.agora-parl.org/node/1061>.

Etudes de cas

Des études de cas ont été réalisées dans un certain nombre de parlements de chaque région géographique, afin de recueillir directement auprès d'eux des informations sur leurs méthodes de travail et procédures, ainsi que leurs difficultés et solutions pour devenir plus inclusifs. Chacune de ces études a été réalisée sur la base d'entretiens avec des acteurs clés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement.

Les objectifs étaient de :

- mettre en lumière le degré actuel de représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement, ainsi que son évolution dans l'histoire, notamment du point de vue social et dans une perspective d'égalité des sexes,
- découvrir les principales difficultés que rencontrent les représentants des minorités et des peuples autochtones siégeant au Parlement,
- déterminer ce que fait l'institution parlementaire pour intégrer les minorités et les peuples autochtones à son travail,
- recenser les bonnes pratiques et mettre en exergue les difficultés particulières à traiter.



Union interparlementaire

Maison des Parlements
5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Genève, Suisse

Téléphone : +41 22 919 41 50
Fax : +41 22 919 41 60
E-mail : postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org



Programme des Nations Unies pour le développement

One United Nations Plaza
New York, NY 10017,
Etats-Unis d'Amérique

Téléphone : +1 (212) 906-5000
Fax : 1 (212) 906-5001

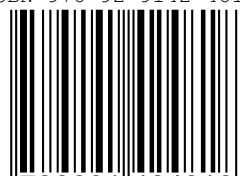
www.undp.org

Bureau de l'Observateur permanent de l'Union interparlementaire auprès des Nations Unies

220 East 42nd Street – Suite 3002
New York, N.Y. 10017
États-Unis d'Amérique

Téléphone : +1 212 557 58 80
Fax : +1 212 557 39 54
E-mail : ny-office@mail.ipu.org

ISBN 978-92-9142-481-8



9 789291 424818 >

