



**A road less travelled:
Parliamentary approaches to conflict prevention,
reconciliation, and peace building**



*Annual Parliamentary Hearing
United Nations Headquarters
6-7 December 2012*

Kenya : Réformer la Constitution et les institutions pour prévenir les conflits

Le conflit : En décembre 2007, le Kenya a connu la plus grave crise de son histoire depuis l'indépendance. Les allégations de fraude qui ont fait suite aux élections présidentielle et législatives ainsi que la défiance à l'égard de la Commission électorale ont engendré une flambée de violence, qui a fait près de 1 300 morts, plus de 600 000 déplacés et causé d'importants dégâts matériels. Ces affrontements violents se sont produits entre représentants du gouvernement et partisans de l'opposition, entre membres des deux principales coalitions politiques et entre différentes communautés ethniques, le plus souvent sur fond de conflits territoriaux latents.

Après la visite du Président John Kufuor, alors Président de l'Union africaine, un groupe d'éminentes personnalités africaines a été formé sous la conduite de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, pour aider les Kényans à trouver une solution au conflit¹. En février 2008, Kofi Annan avait réussi à faire adopter un accord de partage du pouvoir qui supposait la mise en place d'une grande coalition au sein de laquelle le Président Mwai Kibaki conserverait la présidence de la République, tandis que son adversaire, Raila Odinga, assumerait la fonction nouvellement créée de Premier ministre. Le gouvernement de coalition qui comptait des représentants des deux principales coalitions politiques s'est vu confier la rédaction d'une nouvelle Constitution et la réalisation d'autres réformes, l'ouverture d'une enquête sur les carences de la Commission électorale, l'élaboration d'une nouvelle politique foncière et la mise en place d'une commission Vérité et Réconciliation. Cet accord portait en outre création de la Commission Waki, chargée d'enquêter sur les violences, d'en identifier les causes, le contexte et les responsabilités, et de recommander des mesures. Celle-ci a rendu un rapport dans lequel elle recommandait la création d'un Tribunal spécial pour le Kenya, faute de quoi la Cour pénale internationale (CPI) se saisirait du dossier. Elle a ensuite communiqué les noms des responsables présumés des faits à Kofi Annan, qui les a transmis à la Cour pénale internationale². Une commission indépendante d'enquête sur les élections générales (la Commission Kriegler) a également été constituée pour repérer les carences du processus électoral et faire des recommandations pour y remédier. Elle a conclu que le cadre constitutionnel, institutionnel et législatif régissant les élections nécessitait une refonte globale et qu'il fallait abolir la Commission électorale, qui n'était plus à même d'assurer la confiance dans les procédures électorales.

Résultats : Toujours en 2008, le Parlement a transposé l'accord de partage du pouvoir dans une loi intitulée Loi de concorde nationale et de réconciliation. La mesure-phare du gouvernement d'unité nationale a consisté à promulguer une nouvelle Constitution en août 2010. De son côté, le Parlement

¹ Ce groupe se composait de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, de l'ancien Président tanzanien, M. Benjamin Mkapa et de l'ancienne Première dame d'Afrique du Sud, Mme Graça Machel.

² Le Gouvernement du Kenya avait un an, à compter de juillet 2009, pour constituer un tribunal spécial dont le mandat se limiterait à juger les actes répréhensibles commis après les dernières élections.

incarné par l'Assemblée nationale a apporté une contribution essentielle à la rédaction de la nouvelle Constitution, conformément à la feuille de route susmentionnée. Cette nouvelle Constitution décentralise les décisions politiques et institue un parlement bicaméral, doté de pouvoirs plus étendus, notamment un pouvoir de contrôle accru de l'action du Président et la possibilité de le révoquer. Elle prévoit en outre des réformes en ce qui concerne les élections présidentielles ainsi que des quotas destinés à assurer une meilleure représentation des femmes au Parlement. La Commission indépendante des élections et des circonscriptions (IEBC), qui a succédé à la Commission électorale du Kenya (CEK), jouit d'un degré élevé de confiance auprès des Kényans, ce qui tient en grande partie au fait que ses membres sont recrutés au moyen d'un processus concurrentiel et que leur sélection est soumise à l'approbation des commissions parlementaires compétentes. Parallèlement, l'Assemblée nationale nomme les juges siégeant au Tribunal des contentieux électoraux.

Implication du Parlement dans la prévention des conflits : Souhaitant contribuer à la réconciliation nationale, l'UIP a organisé un séminaire de haut niveau à Nairobi dès 2008 pour évaluer le rôle du Parlement dans le processus de réconciliation et de réforme des institutions. Les participants ont adopté une feuille de route répertoriant un certain nombre de mesures que le Parlement devait prendre. Une commission de haut niveau a ensuite été créée, avec le concours de l'UIP, pour superviser la mise en œuvre des recommandations.

En janvier 2010, le Parlement avait pris la plupart des mesures préconisées en matière de législation et de réforme des institutions. Il avait également revu ses propres procédures et adopté un nouveau Règlement pour favoriser, entre autres, l'égalité des chances. Le Parlement a aussi institué la retransmission de ses délibérations pour plus de transparence et pour regagner la confiance des électeurs. Il a adopté la Loi sur la vérité, la justice et la réconciliation, qui allait permettre de nommer les membres de la commission correspondante. Par ailleurs, les parlementaires ont contribué financièrement au relogement des personnes déplacées durant le conflit post-électoral, versant chacun K Sh 50 000 prélevés sur leurs émoluments. Le Président du Parlement a été salué pour avoir joué un grand rôle dans cette initiative. En 2010, il a été désigné représentant le plus populaire des institutions kényanes pour sa gestion assurée et impartiale des affaires publiques.

En 2011, le Parlement a adopté la Loi sur les partis politiques qui vise à rendre les partis politiques plus professionnels et à les institutionnaliser, alors qu'ils étaient jusque-là très fragmentés. En vertu de ce texte, nul ne peut adhérer à plus d'un parti politique. De leur côté, les partis doivent compter au moins un millier de membres parmi les électeurs inscrits dans au moins la moitié des comtés et ils doivent par ailleurs promouvoir la présence des femmes, des jeunes et des personnes handicapées dans leurs structures et leur participation aux processus politiques internes.

Globalement, le Parlement a réussi à adopter les réformes prévues par le programme de réconciliation suffisamment vite pour qu'elles soient effectives avant les élections de 2013, ce qui était essentiel.

Problèmes restants à régler : Pour que les quotas de femmes puissent entrer en vigueur, il faut encore que l'Assemblée nationale adopte le Projet de loi (rectificatif) 2011 de la Constitution du Kenya. De même, malgré sa promulgation, la Loi sur les partis politiques n'est pas suffisamment suivie et dans bien des cas, l'enregistrement des partis n'est pas conforme aux prescriptions. Enfin, les arrangements politiques en vue des prochaines élections répondent toujours à des critères ethniques, ce qui donne à penser que ce problème qui fait partie des causes profondes du conflit, n'a toujours pas été réglé.

Le processus Vérité, Justice et Réconciliation s'est enlisé du fait de dissensions internes. Et le Gouvernement du Kenya et l'Assemblée nationale ont tenté d'enrayer la saisine de la Cour pénale internationale. L'Assemblée nationale s'est ainsi prononcée en faveur du retrait du Kenya du Statut de Rome (traité portant création de la Cour). Le Parlement lui-même doit poursuivre ses efforts pour renforcer la confiance du public dans l'institution. Les résultats des élections de 2013 permettront de déterminer dans quelle mesure le Kenya a réussi à favoriser l'inclusion qui a toujours été problématique.

Questions

- Quelles mesures le Parlement du Kenya a-t-il prises pour éviter une explosion de violence après les élections de 2013 ? Quels mécanismes a-t-il mis en place en interne pour encadrer le comportement de ses membres, par rapport aux mécanismes extérieurs aux processus parlementaires ?
- Quelles mesures le Parlement du Kenya a-t-il prises pour rendre les processus de décision inclusifs et prévenir des conflits violents ?
- Quelle importance ont eu les efforts de médiation de la communauté internationale visant à stabiliser la vie politique ? Aurait-il été possible de faire mieux en impliquant davantage le Parlement ?