



Le séquençement des accords de paix et des constitutions dans les processus de règlement politique des conflits

Document d'orientation n° 13 d'IDEA International



Le séquençement des accords de paix et des constitutions dans les processus de règlement politique des conflits

Document d'orientation n° 13 d'IDEA International

Christine Bell et Kimana Zulueta-Fülscher

© 2021 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
© Édition anglaise 2016

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.



La version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) – Creative Commons Attribution–NonCommercial–ShareAlike 3.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.fr>

IDEA International
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <https://www.idea.int>

Traduction : Tsao-Yin Tu
Révision : Christèle Jany
Révision substantielle : Manon Bonnet et Thibaut Noel
DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.117>

ISBN: 978-91-7671-513-0 (PDF)

Créé avec Booktype: <https://www.booktype.pro>

Table des matières

Remerciements	5
Abréviations	6
Recommandations principales	8
Résumé	11
1. Introduction	15
2. Séquencer les accords de paix et les constitutions dans les processus de règlement politique des conflits: cadre conceptuel	18
3. Séquencer les accords de paix et les constitutions dans le processus de règlement politique du conflit : modèles et problématiques	23
4. Études de cas : apprendre des processus complexes	33
5. Conclusion : gérer le séquençage des accords de paix et des constitutions	46
Références bibliographiques	49
Annexe A. Accords de paix	58
À propos des auteures	63
À propos d'IDEA International	64

Remerciements

Ce document d'orientation fait suite au deuxième Dialogue d'Édimbourg sur l'élaboration de constitutions post-conflit, qui s'est tenu en décembre 2015 autour du thème : « L'élaboration d'une constitution au cours des processus de règlements politiques. La quête de l'inclusion ». L'événement a été coorganisé par IDEA International, le centre du droit constitutionnel d'Édimbourg et la Global Justice Academy, en association avec le Programme de recherche sur les accords politiques de l'université d'Édimbourg.

Nous remercions tout particulièrement Sumit Bisarya pour ses remarques judicieuses à chaque étape du processus de rédaction. Nous tenons également à remercier Zaid Al-Ali, Tom Ginsburg, Jason Gluck, Charmaine Rodrigues et Cheryl Saunders pour leurs commentaires sur les versions précédentes de ce document, ainsi que Sean Molloy pour son soutien dans les recherches. Enfin, merci à Susan Heads et à l'équipe des publications d'IDEA International pour leur travail sur l'édition française.

Cette publication fait partie du Programme de recherche sur les accords politiques financé par le département du Développement international britannique, qui décline toute responsabilité s'agissant des opinions et des informations présentées dans ce document, ou du crédit qui pourrait leur être accordé.

Abréviations

AC	Assemblée constituante
ANC	Congrès national africain (African National Congress, Afrique du Sud)
APL	Accord politique libyen
CCFI	Commission constitutionnelle fédérale indépendante (Somalie)
CCG	Conseil de coopération du Golfe
CDA	Assemblée constituante libyenne (Constitutional Drafting Assembly, Libye)
CDC	Comité de rédaction de la nouvelle constitution (Constitutional Drafting Committee, Yémen)
CdE	Comité d'experts
CDN	Conférence du dialogue national (Yémen)
CdR	Chambre des représentants (Libye)
CFT	Charte fédérale de transition (Somalie)
CGN	Congrès général national (Libye)
CNT	Conseil national de transition (Libye)
CP	Constitution provisoire
EI	État islamique
EMF	États Membres Fédérés (Somalie)
GUN	Gouvernement d'union nationale (Libye)

MANUL	Mission d'appui des Nations Unies en Libye
MCD	Mouvement pour le changement démocratique (Zimbabwe)
PNMP	Processus de négociation multipartite (Afrique du Sud)
ZANU- PF	Union nationale africaine du Zimbabwe – Front patriotique

Recommandations principales

1. Les médiateurs de paix et les conseillers constitutionnels doivent prendre en compte l'importance du séquençage dans le processus de règlement politique afin d'assurer la réussite des transitions d'un conflit à un ordre constitutionnel stable. Lorsqu'un accord politique progressif est nécessaire et que la confiance entre les parties doit être renforcée, il est souvent essentiel d'engager un processus de réforme constitutionnel par étapes. Tandis que les négociations de paix et celles portant sur la constitution peuvent se dérouler dans des instances différentes et distinctes, il est utile d'appréhender les processus de consolidation de la paix et de réforme constitutionnelle comme des processus imbriqués, ayant pour objectif commun l'établissement d'un nouveau règlement politique (c'est-à-dire un accord politique fondamental sur la manière dont le pouvoir devra être attribué, structuré et exercé).
2. Les réflexions sur le séquençage d'un processus de règlement politique du conflit doivent être fondées sur une analyse continue de l'étendue de l'accord politique entre les parties, qui sous-tend chaque étape du processus. En l'absence d'accord politique ou lorsque celui-ci est provisoire, il est nécessaire d'établir un plan clair pour faciliter la négociation d'un tel accord. Il est vital d'assurer une certaine forme de paix négative avant d'entamer des négociations de fond, et de reconnaître que plusieurs étapes d'accord politique et d'élaboration de la constitution peuvent être nécessaires avant de parvenir à la constitution finale.
3. Lorsqu'un processus d'élaboration d'une constitution est initié sans adhésion suffisante de l'élite au processus plus large de règlement politique du conflit, la participation du peuple ne suffira pas pour établir un nouvel accord politique fondamental. Les tenants d'un tel processus doivent réfléchir à des stratégies d'ensemble à mettre en place afin d'appuyer les discussions constitutionnelles, et doivent envisager des moyens de pression pour inciter les détenteurs des pouvoirs politique et militaire à continuer de rechercher un accord en parallèle du processus d'élaboration de la constitution.
4. Il est nécessaire d'effectuer un ensemble complexe d'arbitrages entre les impératifs de mise en place d'un règlement politique à court terme et ceux, à plus long terme, de paix durable possible grâce à des arrangements constitutionnels. Ces compromis doivent être dûment pris en compte et gérés, ce qui exige de comprendre les principaux dilemmes que doit résoudre le séquençage.

5. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre le besoin de prévoir suffisamment de temps pour, d'une part, permettre aux parties d'aboutir à un consensus et, d'autre part, celui de définir un calendrier et des échéances afin de maintenir le processus dans la bonne voie. Les processus de règlement politique des conflits doivent parfois être menés dans des délais très brefs tant qu'il existe un certain consensus politique pour le progrès. Toutefois, des échéances (souvent imposées par des acteurs internationaux) trop courtes tendent à limiter les chances pour une consultation et une participation plus large au processus, et peuvent mener les acteurs locaux à perdre confiance dans le processus, voire à chercher d'autres moyens pour étendre leur influence. Si les efforts ne se concentrent que sur le respect des délais, certaines dynamiques de conflit sous-jacentes risquent de ne pas être résolues. Bien que les délais soient importants et souvent nécessaires, ils devraient être établis de manière à laisser une certaine flexibilité pour repenser le processus de réforme constitutionnelle lorsque celui est confronté des difficultés majeures imprévues. Intégrer dans les instruments juridiques des délais fermes qui ne peuvent être tenus (et ne seront vraisemblablement pas respectés) sape les efforts entrepris pour encourager les parties à respecter les règles juridiques du jeu (IDEA 2016a, p. 20).
6. Un équilibre (et le bon calendrier) doit être trouvé entre l'obtention d'une adhésion suffisante de l'élite politico-militaire aux processus de consolidation de la paix et de réforme constitutionnelle, et l'assurance d'un soutien de la part du grand public (par l'élection des élites politiques et/ou en ouvrant directement le processus à la participation de la population). Un processus constituant par étapes permet de parvenir à un accord politique progressif dès les premières phases du processus et d'aboutir, à terme, à des consultations plus larges sur la constitution. La question de l'équilibre entre la participation des élites et celle, plus large, de la population, est intimement liée au calendrier, en particulier celui des élections. La pression pour l'organisation d'élections met parfois prématurément fin à la période constitutionnelle intérimaire et ne donne pas suffisamment de temps aux parties pour parvenir au moins à un règlement politique partiel. Il peut être nécessaire de trouver des alternatives pour garantir une représentation large et l'inclusion des différents segments de la société dans le processus, sans nécessairement ni immédiatement appeler à l'organisation d'élections.
7. Les acteurs internationaux doivent s'employer à mieux comprendre les dynamiques politiques qui sous-tendent à la fois le processus de règlement politique du conflit et le processus de réforme constitutionnelle. Plus particulièrement, lorsqu'un processus constituant participatif est mis en place sans (ou avec très peu d') engagement à un règlement politique de la part des parties prenantes nationales, des garanties internationales peuvent être nécessaires pour soutenir le processus. Toutefois, les acteurs internationaux qui jouent le rôle de médiateur et/ou de garant des accords constitutionnels dans les négociations de paix doivent également être conscients du fait que la réussite à plus long terme de tout accord constitutionnel nécessitera un certain degré d'assentiment de la population. Ils doivent également garder en tête que tout accord doit être suffisamment ouvert pour pouvoir être modifié afin de répondre aux demandes d'inclusivité. Naviguer entre le besoin d'un accord politique suffisant dans les plus hautes sphères et un engagement du grand public satisfaisant requiert une bonne appréhension de la situation politique, ce qui exige des organisations internationales qu'elles consacrent les ressources appropriées, notamment du personnel spécialisé déployé suffisamment longtemps pour comprendre la complexité du contexte local.

8. Il faut tenter d'inclure les éléments perturbateurs (les acteurs qui restent en dehors du processus et tentent de le déstabiliser par la violence) dans le processus de règlement politique du conflit, même lorsque les groupes en question et leurs principales exigences sont considérées comme illégitimes. Lorsque les processus excluent (ou mènent à l'exclusion) de groupes clés capables de déstabiliser le processus, il est nécessaire d'identifier la dynamique perturbatrice et de mettre en place des stratégies pour y faire face. Lorsqu'il n'est pas possible d'inclure ces groupes, leurs demandes légitimes doivent être identifiées et prises en compte de façon constructive en s'assurant que le règlement politique, constitution comprise, continue à trouver un large écho auprès de leurs partisans. Lorsque les acteurs perturbateurs peuvent être intégrés avec succès, il faut développer des stratégies pour « éviter qu'ils ne perturbent le processus de l'intérieur ». Des approches telles qu'un « consensus suffisant » ont été utilisées pour permettre leur participation tout en se protégeant des tactiques visant à faire dérailler le processus de l'intérieur.

Résumé

Ce document d'orientation se penche sur le séquençement des accords de paix et des constitutions dans le cadre plus large des processus de règlement politique dans les contextes fragiles et affectés par un conflit. Les règlements politiques comprennent les accords politiques sous-jacents sur la manière dont le pouvoir va être attribué, structuré et exercé. Il est communément admis qu'il existe une succession d'étapes précise pour aboutir à un règlement politique (« political settlement », aussi appelé « accord politique fondamental » dans ce document d'orientation) : généralement, ces étapes comprennent un cessez-le-feu ou un accord de paix qui inclut (ou est suivi par) des arrangements politiques de transition ou une constitution provisoire, puis une constitution permanente. Selon cette hypothèse, le règlement politique est censé être élaboré dans le cadre du processus de paix et de réforme constitutionnelle. Dans la pratique, cependant, les choses sont susceptibles d'être beaucoup plus compliquées. Les accords de paix et les arrangements constitutionnels ne consistent souvent pas en un règlement politique largement partagé. Ils appellent donc souvent de nouvelles négociations pour résoudre les conflits et commencer à bâtir une paix durable.

Les règlements politiques peuvent être appréhendés d'une part, comme distincts des accords de paix et des constitutions, et d'autre part, comme partie intégrante d'un même puzzle, qui peut être assemblé de différentes façons. Ainsi, bien que les accords de paix et les constitutions puissent refléter un accord politique sous-jacent entre les parties à la table des négociations, le lien entre ces documents et tout règlement politique partagé peut être très différent d'une situation à une autre.

Bien que les accords de paix aient pour objectif premier de mettre fin au conflit et qu'ils soient le résultat de pourparlers entre la plupart (si ce n'est l'ensemble) des parties belligérantes, ils peuvent prendre différentes formes, dont : (a) des cessez-le-feu ou autres accords de pré-négociations ; (b) des accords-cadres de paix qui abordent également les éléments clés du conflit ; et (c) des accords de mise en œuvre. Les arrangements politiques de transition ainsi que les constitutions provisoires et définitives sont souvent entremêlées aux accords de cessez-le-feu ou de paix à travers des séquençements complexes.

Que le processus commence, ou non, par un accord de cessez-le-feu ou de paix, les parties arrivent souvent à trouver une forme d'arrangement politique de transition qui prédétermine la façon dont le pouvoir sera détenu et exercé durant une période limitée. Les arrangements politiques de transition ne prévoient qu'un cadre juridique restreint, fonctionnant soit en dehors des anciennes structures juridiques, soit dans le cadre des dispositions de la constitution existante. Les constitutions provisoires (aussi appelées constitutions intérimaires) peuvent constituer une étape supplémentaire du processus pour aboutir à une constitution définitive, en fournissant une structure constitutionnelle temporaire plus développée et dotée

d'une suprématie juridique, permettant parfois l'organisation d'élections, et fournissant une feuille de route pour négocier et rédiger une constitution définitive.

Depuis 1990, 23 processus de règlement politique dans des contextes fragiles et affectés par des conflits ont abouti à une constitution « définitive » (voir Section 3). En les analysant, nous avons pu identifier quatre modèles de séquençement:

1. Accords de paix (ou de cessez-le-feu) partiels (ne comprenant pas d'arrangements politiques de transition) aboutissant à une nouvelle constitution permanente ou à une révision en profondeur de l'ancienne constitution

Ce séquençement a tendance à inclure des accords de cessez-le-feu axés sur la démobilisation des acteurs non-étatiques et leur intégration dans les structures politiques et juridiques de l'État, ainsi que sur des engagements en faveur d'une plus large démocratisation, de l'inclusion sociale et de réformes constitutionnelles. Passer directement d'un accord de cessez-le-feu à une constitution a souvent été possible grâce à un accord politico-militaire pour mettre fin au conflit avant d'entamer des négociations constitutionnelles, à la préexistence d'un cadre institutionnel viable pour gouverner de façon temporaire, et à une dynamique de conflit dans laquelle l'État cherche à se mettre d'accord avec des opposants armés et avec des mouvements sociaux progressistes d'envergure. Ce type de séquençement présente deux risques principaux. D'une part, certains acteurs militaires puissants qui participent aux négociations du nouvel accord politique fondamental peuvent avoir une influence excessive sur le contenu de la future constitution. Et inversement, d'autre part, l'accord politique fondamental peut ne comprendre qu'un engagement large sur la réforme constitutionnelle, qui pourra, ou non, se concrétiser.

2. Arrangements politiques de transition (compris dans un accord de paix ou en tant que documents distincts) aboutissant à une constitution permanente

Dans ce modèle, les processus de règlement politique post-conflit (qui peuvent parfois comprendre un accord de paix ou de cessez-le-feu) incluent ou aboutissent à une forme d'« arrangement politique de transition ». Ces arrangements politiques transitoires déterminent les étapes suivantes du processus de règlement politique du conflit, dont parfois le processus d'élaboration de la constitution permanente. Ils exigent souvent le soutien de la communauté internationale comme garante en cas d'absence de cadre juridique solide. Ce modèle de séquençement a généralement été utilisé en cas de violences post-électorales ou lorsqu'il s'est avéré nécessaire de combler immédiatement une vacance du pouvoir avant d'entamer un processus d'élaboration constitutionnelle. Toutefois, il présente un inconvénient : l'arrangement politique de transition constitue un bricolage rapide qui n'a que peu de légitimité démocratique, et contraint les parties à organiser rapidement des élections, au lieu de prendre le temps de mener des négociations constitutionnelles et parvenir à un vrai consensus.

3. Constitution provisoire, éventuellement précédée d'un accord de paix (ou de cessez-le-feu), remplissant le rôle d'un accord de paix et préparant le terrain pour une constitution permanente

Dans ce type de séquençement, la constitution provisoire joue un rôle central dans le processus de règlement politique et ce, jusqu'à l'adoption d'une constitution permanente. Bien qu'un accord de paix ou de cessez-le-feu puisse précéder cette constitution provisoire, il

n'inclut pas d'arrangements politiques de transition. L'avantage de ce type de séquençement réside dans le fait qu'il facilite la conclusion d'un pacte entre les acteurs politiques et militaires au sujet des paramètres généraux d'un règlement politique, permettant ainsi la tenue d'une forme d'élections avant le processus de rédaction de la constitution permanente, tout en permettant un processus de participation plus large. Il présente néanmoins un inconvénient : nombre d'éléments cruciaux du règlement politique peuvent être laissés de côté au début du processus et n'être abordés qu'au cours du processus d'élaboration de la constitution, ce qui peut engendrer des difficultés si le processus constituant participatif ne parvient pas à trouver un accord sur ces questions contentieuses, ou si les acteurs politiques majeurs décrochent du processus.

4. Combinaison des modèles (2) et (3), dans laquelle les arrangements politiques de transition sont suivis d'une constitution provisoire, préalable à la rédaction de la constitution permanente

Ce modèle de séquençement comprend un accord de paix avec des arrangements politiques de transition, souvent précédés par des accords de paix/cessez-le-feu, et suivis d'une constitution provisoire puis d'une constitution permanente. Ce modèle est généralement appliqué dans les pays ayant connu des conflits prolongés, où le cadre institutionnel est faible, voire inexistant, et où des processus de réforme constitutionnelle progressifs sont utilisés afin de parvenir à un accord politique et constitutionnel conjoint. De tels séquençements ont l'avantage de permettre de constituer immédiatement un gouvernement et de lancer un processus progressif et continu qui tente de produire un texte constitutionnel représentatif de l'accord politique fondamental. Toutefois, ce modèle révèle généralement la difficulté à parvenir à un accord constitutionnel dans des contextes souvent caractérisés par un conflit à grande échelle et par un État défaillant. Bien souvent, les textes constitutionnels élaborés dans le cadre de ce type de séquençement ne sont pas représentatifs d'un accord politique bénéficiant d'un large soutien et sont rarement efficaces.

Ces quatre modèles de séquençement comprennent des processus de pacification qui, bien que regroupés dans des schémas génériques, peuvent varier selon la durée du processus, le nombre de tentatives d'accords ou d'accords nécessaires, le contenu de ces accords et enfin, peut-être avant tout, selon la relation entre le processus d'élaboration de la constitution et le processus de règlement politique du conflit.

Les processus de règlement politique inachevés et extrêmement complexes en Libye, en Somalie et au Yémen (décrits de façon détaillée dans la section 4) illustrent le fait que le séquençement des événements est rarement le résultat de choix délibérés mais émerge en réponse à d'autres impératifs. En outre, l'expérience de chacun de ces pays souligne l'importance cruciale de la relation entre les processus de consolidation de la paix et de réforme constitutionnelle, d'une part, et le processus sous-jacent de règlement politique du conflit, d'autre part. Ces cas illustrent (a) la complexité de l'élaboration d'un accord politique fondamental, (b) le fait qu'un modèle linéaire n'est que l'exception à la règle, et (c) la nécessité de prendre en compte les éléments contextuels lorsqu'il faut décider du type de séquençement le plus adapté à un contexte donné. Parmi les éléments contextuels, on retiendra notamment la nature et l'étendue du conflit, l'identification des acteurs impliqués ou exclus, la faiblesse relative du cadre institutionnel, l'intensité des interventions internationales ainsi que l'émergence de moments critiques qui peuvent faire avancer ou menacer le processus.

Dans le présent document d'orientation, nous identifions six facteurs spécifiques au processus qui correspondent à six impératifs à court et long terme utiles pour le choix du modèle de séquençement le plus approprié. Ces impératifs peuvent également être perçus comme des arbitrages à réaliser par les parties lorsqu'elles tentent de parvenir à un règlement

politique du conflit (et à un ordre constitutionnel capable de maintenir et de développer un tel règlement). Ces arbitrages émergent dans la mesure où, bien qu'un accord entre belligérants soit nécessaire pour aboutir à un règlement politique, un ensemble plus large d'engagements davantage fondés sur des principes est crucial pour que la constitution soit efficace et qu'il y ait un État de droit. Or, ces deux impératifs s'opposent parfois. Les arbitrages sont les suivants :

1. *Créer une paix nécessaire ou construire une paix durable.* Bien que l'absence de violence soit nécessaire pour démarrer les négociations constitutionnelles, certaines parties au conflit demandent des garanties constitutionnelles avant de déposer les armes. Préparer le terrain pour l'élaboration de la constitution permanente grâce à des arrangements provisoires et/ou constitutions provisoires peut être un moyen d'offrir des garanties suffisantes aux acteurs armés tout en assurant la possibilité future d'approfondir l'accord politique fondamental.
2. *Un accord temporaire ou un texte (constitutionnel) permanent.* Il s'agit de garantir aux acteurs politiques/militaires la permanence des accords tout en assurant suffisamment de souplesse dans le processus pour permettre des évolutions constitutionnelles futures.
3. *Exiger la rapidité ou prendre le temps.* Lorsque les parties belligérantes ne peuvent convenir facilement des termes d'un nouvel accord politique fondamental, une approche multi-étapes peut être encore une fois justifiée. Celle-ci doit également trouver un équilibre entre, d'une part, la brièveté du créneau favorable au changement et le besoin qui en découle d'agir rapidement (pour passer de structures gouvernementales de transition à une constitution permanente), et d'autre part, la nécessité de prendre le temps pour négocier et aboutir à un consensus.
4. *Participation de la population ou pacte d'élites.* L'adhésion politico-militaire et une participation large de la population sont toutes deux nécessaires à la mise en place d'un cadre constitutionnel stable et doivent être assurées par différents moyens selon l'étape du processus. En fonction du contexte, il peut être nécessaire d'accorder la priorité à l'inclusion des élites plutôt qu'à une large participation de la société.
5. *Inclure ou exclure les acteurs perturbateurs.* Selon la nature et la virulence des (potentiels) acteurs qui s'opposent au processus de règlement politique du conflit, il convient d'évaluer les conséquences potentielles d'inclure ou d'exclure certains groupes spécifiques afin d'éviter un déraillement du processus.
6. *Garants internationaux ou maîtrise locale du processus.* Selon le statut du cadre institutionnel, un soutien international au processus de règlement politique du conflit peut être nécessaire pour rassurer les acteurs locaux. Les acteurs internationaux doivent néanmoins rester vigilants quant à l'établissement et au maintien de leur propre légitimité, tout en s'assurant que le processus reste mené par les acteurs locaux.

Bien que la conception d'un processus puisse procéder du contexte plutôt que d'un choix délibéré des acteurs, il est important de reconnaître que toutes les options en matière de processus comportent à la fois des avantages et des risques, tout comme il est essentiel d'identifier, de comprendre et d'atténuer ces derniers.

1. Introduction

Ce document d'orientation porte sur le séquençement des processus de règlement politique dans les situations de conflits violents. Les transitions négociées pour sortir d'un conflit impliquent généralement un accord de paix formel et une nouvelle constitution ou d'importantes révisions à la constitution existante. Ces textes constitutionnels tentent d'établir une cartographie du pouvoir, sur laquelle se sont accordées les élites et qui (a) détaille la façon dont les institutions politiques et juridiques vont détenir et exercer le pouvoir et (b) sert de nouveau contrat social pour renforcer l'État. L'objectif de cette cartographie est de permettre aux parties au conflit de sortir de la violence grâce à un nouvel accord politique fondamental.

Il est souvent supposé qu'un processus de règlement politique du conflit doit suivre un séquençement spécifique pour parvenir à un accord politique fondamental et constitutionnaliser de nouveaux accords. Idéalement, des élites adversaires se réuniraient pour négocier un cadre de coopération de base qui peut mener à un cessez-le-feu ou à un accord de paix, contenant éventuellement un dispositif de gouvernance provisoire, et, à terme, une forme d'accord constitutionnel « final » reflétant un certain niveau de consultation de la population ou un ensemble d'accords moins centré sur les élites (Darby et MacGinty 2000).

Par exemple, le processus de Genève pour la Syrie, initié en 2012, a été séquençé de la manière suivante :

1. Un cessez-le-feu (pour rendre possibles les interventions humanitaires), suivi par la mise en place d'un organe de gouvernement provisoire dotés des pleins pouvoirs exécutifs, formé sur la base d'un consentement mutuel, afin *d'établir* un environnement neutre;
2. Un processus de dialogue national ainsi que des réformes constitutionnelles et législatives assujettis à l'approbation populaire;
3. Des élections multipartites libres pour les nouvelles institutions une fois le nouvel ordre constitutionnel établi (Communiqué de Genève 2012 ; Centre Carter 2015).

Le processus initié par le Conseil de coopération du Golfe pour le Yémen en 2011 devait suivre une trajectoire similaire, avec la mise en place d'un organe de gouvernement provisoire, un processus de dialogue national et un nouvel ordre constitutionnel (voir Section 4).

Ce séquençement-type idéal est logique et semble préparer le terrain de façon appropriée au vu de la nature et du type d'accord recherché : un accord de paix pour mettre fin au

conflit, suivi d'un processus constituant plus inclusif et participatif pour élargir le pacte des élites en un véritable contrat social.

Toutefois, en pratique, le séquençement des processus de règlement politique est souvent bien plus complexe. Même si le séquençement-type idéal se tient sur le papier, le degré auquel l'accord de paix ou le nouveau cadre constitutionnel reflètent un nouvel accord politique fondamental entre les élites belligérantes peut fortement varier. Dans certains processus, l'accord de paix n'est qu'une simple tentative et une mesure partielle pour parvenir à un accord politique fondamental. La lourde tâche qui consiste à créer et institutionnaliser le nouvel accord politique fondamental incombe alors au processus de réforme constitutionnelle. Toutefois, les accords de paix peuvent encadrer la réforme constitutionnelle et limiter son degré d'inclusivité, dans la mesure où ils peuvent définir les paramètres à partir desquels des problématiques spécifiques vont être négociées et élaborées, ou encore encadrer la manière dont la population sera impliquée dans le processus constituant.

En outre, même lorsqu'un processus aboutit à une constitution finale, celle-ci n'est pas toujours considérée comme l'expression d'un règlement politique du conflit. Cela peut rendre nécessaires à la fois de nouvelles négociations et de nouveaux arrangements constitutionnels négociés à travers de nouveaux accords de paix ou de révisions constitutionnelles, si la constitution a pour but de mettre fin au conflit (voir l'exemple du Népal dans la Section 3).

Pour compliquer davantage les choses, les accords de paix et les arrangements constitutionnels peuvent se recouper de différentes façons. Une constitution provisoire ou permanente peut représenter une forme d'accord de paix négocié, façonné par les négociations entre anciens ennemis autant, voire plus, que par la participation de la population, comme ce fut le cas avec la « constitution - accord de paix » intérimaire en Afrique du Sud (Easterday 2014). Un accord de paix peut également comprendre des dispositifs de gouvernance provisoire (comme l'accord sur la résolution du conflit de 2015 au Soudan du Sud) ou même une constitution provisoire ou permanente, comme l'« accord de paix constitutionnel » en Bosnie-Herzégovine, qui comprenait la constitution, annexée à l'accord de paix de Dayton (Bell 2008). De telles difficultés nous montrent que le séquençement dévie bien souvent du modèle-type linéaire et, comme le suggèrent les cas étudiés, comprend fréquemment de multiples accords de paix et négociations constitutionnelles, qui font partie intégrante des efforts complexes pour parvenir à un règlement politique du conflit.

Ce document d'orientation vise à combler une lacune dans la littérature sur les processus de réforme constitutionnelle et de consolidation de la paix, à savoir le manque de description et d'analyse de la relation entre les accords de paix et les arrangements constitutionnels dans les processus de règlement politique du conflit. Il explore le séquençement des accords de paix et des réformes constitutionnelles afin de mieux comprendre quand, et pourquoi, le séquençement n'est pas linéaire, ainsi que les implications pour tout cadre constitutionnel cohérent et viable. La présente étude constitue une première exploration de ces questions et vise à fournir des recommandations initiales et à susciter de nouvelles discussions. Ce faisant, il s'appuie sur les discussions qui ont eu lieu lors de l'atelier de décembre 2015 intitulé « L'élaboration d'une constitution dans les processus de règlement politique. La quête de l'inclusivité » (IDEA International 2016).

Le document est structuré de la façon suivante : la Section 2 décrit la littérature existante sur le séquençement afin de définir les problématiques clés, et présente des définitions de travail des accords de paix et des différents arrangements constitutionnels. Dans la Section 3, nous utilisons ces définitions pour analyser différents modèles de séquençement, en utilisant des données empiriques tirées d'un examen des accords de paix et des processus d'élaboration de constitutions dans le monde. Ce travail est fondé sur un certain nombre de bases de

données nouvelles comme préexistantes, telles que Constitute database développée par le Comparative Constitutions Project de l'université du Texas à Austin, les données sur les constitutions provisoires collectées par IDEA International (Zulueta-Fülscher 2015) et PA-X, la base de données des accords de paix de l'université d'Édimbourg¹.

La Section 4 se penche sur trois études de cas complexes de façon plus détaillée : la Libye, la Somalie et le Yémen. Trois pays qui, au départ, avaient suivi un séquençement-type, qui s'est finalement effondré ou n'a pu aboutir. Les processus de paix et d'élaboration de la constitution se sont ensuite désolidarisés de différentes manières. Ces études de cas posent la question de savoir si (et comment) les processus d'élaboration de constitution peuvent réussir en l'absence d'accord politique sous-jacent. La Section 5 clôt le document en présentant les premiers enseignements aux futurs décideurs politiques d'États affectés par un conflit.

Notes

1. La Constitute database est accessible ici : <<http://www.constituteproject.org>>. La dernière version de la base de données PA-X peut être consultée ici : <<http://www.peaceagreements.org>>.

2. Séquencer les accords de paix et les constitutions dans les processus de règlement politique des conflits: cadre conceptuel

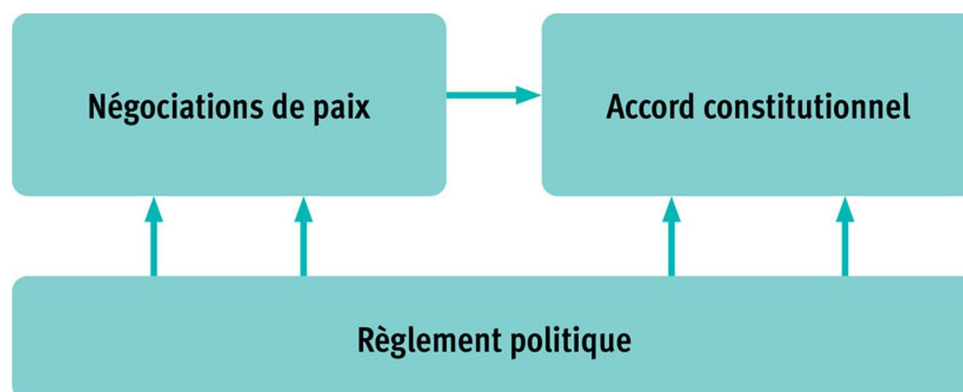
En situation de conflit violent, les accords négociés, dont les accords de cessez-le-feu et de paix ainsi que les arrangements constitutionnels, visent à parvenir à un règlement politique entre les parties belligérantes (c'est-à-dire un accord politique fondamental sur la manière dont le pouvoir va être attribué, structuré et exercé), soutenu, dans l'idéal, par la société. De tels règlements politiques visent à faire sortir le pays ou la région du conflit et aboutir à une situation caractérisée par des engagements constitutionnels pour une bonne gouvernance et l'État de droit.

Le séquençage (ainsi que la réussite ou l'échec) de ces accords négociés dépend d'un certain nombre de facteurs dont : les divers processus par lesquels on parvient à un règlement politique; quand (et pourquoi) l'élaboration d'une constitution se détache du processus de règlement politique du conflit ainsi que les conséquences de cette séparation.

Le premier apport de ce document d'orientation est de montrer que le règlement politique (c'est-à-dire l'accord politique fondamental sous-jacent sur la manière dont le pouvoir va être attribué, structuré et exercé), doit être compris comme étant distinct de l'accord de paix et de la constitution. Ces trois éléments représentent des pièces intimement liées d'un même puzzle qui peut être assemblé de différentes façons selon le processus et le contexte (voir Figure 2.1). De ce point de vue, il est peu probable que le processus de règlement politique du conflit soit linéaire.

Le deuxième apport réside dans la tentative d'évaluer de façon plus approfondie la manière dont les différentes pièces du puzzle s'assemblent ; cette évaluation repose sur la description de plusieurs modèles de séquençage et sur un examen des différentes manières dont ces modèles sont affectés par les accords ou désaccords sous-jacents des parties prenantes au sujet de l'accord politique fondamental.

Schéma 2.1. Interactions entre les règlements politiques, les négociations de paix et les accords constitutionnels



La littérature sur les processus de règlement politique des conflits n'évoque que peu la question du séquençement au sein des processus, qui s'étendent des négociations de paix jusqu'à un accord constitutionnel. Jusqu'à récemment, la doctrine sur les règlements politiques des conflits et la gouvernance considérait la constitution comme étant un simple « événement », un « document », ou encore une « institution » qui s'insère dans un ensemble plus large de dispositions juridiques, politiques et sociales (Laws 2012). De la même façon, la littérature sur la consolidation de la paix présente souvent les accords de paix et les constitutions comme des initiatives distinctes au sein d'un processus de paix (Samuels 2009 ; Paris et Sisk 2009).

Toutefois, les praticiens et les universitaires ont de plus en plus tendance à considérer les accords de paix et les arrangements constitutionnels comme faisant partie d'un processus plus complexe qui a pour visée un règlement politique du conflit (voir Hart 2001, mais aussi Darby et MacGinty 2000, p. 8 ; Bell 2008, p. 63 ; Choudry 2010). Dans une de ses premières contributions, Hart a souligné, de façon très constructive, le fait qu'une constitution post-conflit devait être vue comme un « processus, une conversation continue, ou un espace de négociations en situation de conflit et de divisions » plutôt qu'un simple document qui codifie la résolution du conflit (2001, p. 154). D'autres auteurs avancent que les accords de paix et les constitutions ne peuvent faire l'objet d'une distinction claire puisqu'ils peuvent fusionner sous la forme d'« accords de paix constitutionnels » ou de « constitutions-accords de paix » (Bell 2008 ; Easterday 2014). Une constitution provisoire, par exemple, peut également être une forme d'accord de paix négocié (comme en Afrique du Sud) ou une constitution-accord de paix ; un accord de paix pourra aussi inclure en son sein une constitution (comme en Bosnie-Herzégovine) ou proposer une ébauche de constitution (comme en Irlande du Nord). Un consensus est donc en train d'émerger quant à l'étroite relation entre le processus de paix et le processus de réforme constitutionnelle (Widner 2005 ; Bell 2000, 2008 ; Samuels 2005 ; Brandt et al. 2011 ; Easterday 2014).

La manière dont les modèles de séquençement affectent le processus de réforme constitutionnelle reste cependant peu étudiée. Ce document d'orientation traite des problématiques liées au séquençement, en se concentrant sur les questions suivantes : dans quelle mesure un nouveau cadre constitutionnel devrait-il être fondé sur un accord préalable portant sur la nature de l'État ? dans quelle mesure la constitution peut-elle être un moyen d'aboutir à un tel accord ? l'élaboration d'une constitution peut-elle réussir dans un contexte où il n'y a pas d'accord préalable, surtout lorsque le conflit est en cours ? que faut-il faire lorsque les circonstances ne se prêtent ni à la paix ni au constitutionnalisme ? accorder plus

d'attention au séquençement serait-il utile ? lorsque l'accord de paix et le cadre constitutionnel provisoire comprennent un accord rudimentaire entre les acteurs politiques et militaires pour arrêter le conflit, dans quelles circonstances les processus sociaux de développement constitutionnel peuvent-ils miner ou soutenir cet accord ? quelle est la meilleure façon de maintenir sur la bonne voie le processus d'accord entre élites et le processus plus inclusif de réforme constitutionnelle ?

Comprendre les composantes clés du séquençement

Pour comprendre le séquençement, il est utile de bien définir les différents événements qui surviennent durant les processus de règlement politique du conflit (et dans la production d'accords de cessez-le-feu ou de paix, ou de cadres constitutionnels provisoires ou permanents) et de comprendre la manière dont ils participent à un nouveau règlement politique.

Qu'est-ce qu'un « règlement politique » ?

Les acteurs du développement utilisent de plus en plus souvent le terme de « règlement politique » (« political settlement », aussi appelé « accord politique fondamental » dans ce document d'orientation) pour faire référence aux accords politiques formels et informels qui précisent la manière dont le pouvoir est exercé au sein de l'État. Le terme peut être défini de différentes façons mais nous retiendrons ici la définition de travail suivante : « la formation d'une compréhension commune, généralement parmi les élites politiques, selon laquelle leurs intérêts ou leurs convictions sont le mieux servis par l'acceptation d'un cadre d'administration du pouvoir politique » (di John et Putzel 2009, p. 4 ; voir aussi Whaites 2008, p. 4 ; OCDE 2011, p. 31 ; Fritz et Menocal 2007, p. 27 ; DFID 2010, p. 22 ; Kahn 2005, 2010 ; Parks et Cole 2010, p. 6 ; Barnes 2009, p. 9).

Bien que la plupart des définitions des règlements politiques mettent l'accent sur le rôle central des élites politiques, la littérature reconnaît également que des accords durables et efficaces dépendent de l'existence de contrats sociaux incluant l'ensemble (ou la majorité) des groupes sociaux majeurs (Barnes 2009, p. 18). Des études récentes indiquent que des forces sociétales plus larges peuvent parfois influencer les élites et qu'une inclusivité sociale large peut ainsi aider à développer et stabiliser le règlement politique du conflit (Castillejo 2014 ; Laws 2012 ; Menocal 2015).

Le concept de règlement politique ou d'accord politique fondamental possède des racines et des significations multiples ; il est d'ailleurs critiqué pour le manque de clarté qui en résulte. On notera en particulier que le terme est souvent utilisé de manière interchangeable avec le terme « accord de paix » (« peace settlement », Bell 2015 ; Ingram 2014). Toutefois, le terme « règlement politique » ou « accord politique fondamental » nous semble souligner de façon constructive l'accord potentiellement tacite passé entre les élites, et souvent entre les élites et la société au sens large, sur la manière dont le pouvoir devrait être contrôlé et exercé. Les définitions davantage centrées sur l'économie politique présentent les règlements politiques comme étant distincts des accords de paix ou des accords constitutionnels, bien que toujours liés à ceux-ci. S'il est vrai qu'un règlement politique peut être étroitement aligné sur les termes d'un accord de paix ou de la constitution d'un pays, il comprend les accords politiques sous-jacents sur lesquels ces documents sont fondés. Les situations dans lesquelles les accords de paix et les nouvelles constitutions sont élaborées sans engagement clair en faveur d'un nouvel accord politique fondamental constituent un aspect clé de ce document d'orientation.

Que sont les processus et accords de paix ?

Un processus de paix (ou des négociations de paix) peut être défini comme une tentative pour amener des élites politiques et/ou militaires impliquées dans un conflit à se mettre d'accord pour mettre fin à ce dernier¹. Quant aux accords de paix, ils peuvent être définis comme étant des documents formels, qui sont produits à la suite de discussions avec l'ensemble, ou une partie, des protagonistes du conflit. Ils reflètent un certain degré d'accord entre ces acteurs, notamment en ce qui concerne la nécessité de mettre fin à la violence physique.

Les processus de paix aboutissent à des formes de plus en plus complexes et variées d'accords de paix, que ce soit (a) des cessez-le-feu ou d'autres accords de pré-négociations, dans lesquels les parties belligérantes tentent de se mettre d'accord pour entamer des négociations formelles, (b) des accords-cadres de paix qui abordent les causes et les éléments clés du conflit, dans une série d'accords ou un accord global, ou encore (c) des accords de mise en œuvre qui visent à s'assurer que les accords précédents sont bien appliqués, ou qui étendent ces derniers à de nouvelles problématiques ou de nouveaux acteurs (Bell 2006, 2008). Les arrangements politiques de transition, les constitutions provisoires et les constitutions permanentes vont souvent être imbriqués en séquences complexes qui sont rarement linéaires mais impliquent souvent des allées et venues entre le conflit et la paix.

Que sont les arrangements politiques de transition, les constitutions provisoires et les constitutions permanentes ?

Comme le montrent les données de la Section 3, l'élaboration d'une constitution en contexte de conflit se fait souvent de façon progressive, par étapes. Différentes formes d'arrangements constitutionnels provisoires peuvent tenter de préparer le terrain pour l'élaboration d'une constitution permanente et/ou la tenue d'élections². La trajectoire en direction d'une constitution « permanente » peut évoluer, par exemple, d'un arrangement politique de transition assez basique dans le cadre d'un accord de paix (ou d'une charte politique de transition distincte) vers une constitution provisoire en vigueur durant la période de transition et qui encadre le processus de rédaction et d'adoption d'une constitution permanente.

Les arrangements politiques de transition, les constitutions provisoires et les constitutions « permanentes » représentent toutes une « cartographie du pouvoir » pour le pays et donnent un fondement juridique pour gouverner. Toutefois, elles le font pour des périodes de temps différentes, à des degrés de détails divers et/ou pour des objectifs distincts. Avant de passer à l'examen des 23 cas dans la prochaine section, il convient d'expliquer en quoi ces types d'arrangements se distinguent les uns des autres.

Un arrangement politique de transition (ou provisoire) est une « cartographie du pouvoir » restreinte qui définit la manière dont le pouvoir sera détenu et exercé durant la période de transition. Cet arrangement résulte de la nécessité de remplacer au moins une partie des institutions qui existaient sous la constitution antérieure. Les arrangements politiques de transition peuvent (mais pas nécessairement) faire partie des accords de paix dans la mesure où ils mettent en place de nouvelles structures de gouvernement pour assurer la transition. Ils sont légèrement différents des constitutions provisoires dans la mesure où ils ne sont qu'un arrangement constitutionnel incomplet et se limitent à donner un cadre juridique atténué qui sert de fondement au gouvernement durant la période relativement courte de transition. Contrairement aux constitutions provisoires, les arrangements politiques de transition n'affirment pas la suprématie juridique des dispositions qu'ils contiennent; ils fonctionnent soit en dehors des anciennes structures juridiques, soit au sein du système constitutionnel existant.

Une *constitution provisoire* (aussi appelée constitution intérimaire), peut être définie comme « un instrument constituant qui affirme sa suprématie juridique pour une période déterminée, en attendant l'adoption d'une constitution définitive. Ainsi, une constitution provisoire (a) instaure des structures gouvernementales (provisoires); (b) affirme sa suprématie juridique, formellement établie dans le document; (c) est limitée dans le temps; et (d) prévoit un processus constituant à venir. » (Zulueta-Fülscher 2015, p. 9). L'origine et le rôle des constitutions provisoires peuvent fortement varier d'une situation à l'autre. Dans certains cas, elles constitueront l'accord de paix : elles peuvent résulter d'un accord négocié entre les principaux protagonistes du conflit et refléter des compromis politico-militaires négociés portant sur la future nature de l'État (p. ex. la constitution provisoire sud-africaine de 1994). Dans d'autres cas, les constitutions provisoires peuvent résulter d'un compromis nécessaire à un accord de paix (comme la constitution provisoire soudanaise de 2005). De fait, il est parfois difficile de savoir si une constitution provisoire est un accord de paix ou un produit constitutionnel spécifique du processus de paix.

Les constitutions permanentes ne durent pas indéfiniment puisqu'elles peuvent être amendées et révisées³. Toutefois, leur durée est présumée indéfinie. Par conséquent, le terme « permanent » est utilisé ici pour les distinguer des constitutions provisoires, qui sont explicitement transitoires et temporaires. Les constitutions permanentes comprennent normalement des dispositions pour leurs propres amendements, voire pour leur propre remplacement.

La section suivante examine les manières dont les processus de paix peuvent être séquençés, d'un point de vue temporel, mais surtout concernant le degré de règlement politique auquel les parties parviennent durant le processus de négociations, ainsi que les conséquences d'un tel règlement sur le maintien de la paix.

Notes

1. Un « conflit » est défini comme tel s'il cause plus de 25 morts dans une année calendaire (Uppsala Conflict Data Program s. d.). Une définition similaire des processus et des négociations de paix est comme suit : « par **négociation** nous voulons parler du processus à travers lequel deux ou plusieurs parties en conflit (des pays ou des acteurs internes issus du même pays) conviennent de discuter de leurs différences dans un contexte sur lequel ils se sont mis d'accord afin de trouver une solution qui satisfasse leurs demandes. Par **processus de paix** nous voulons parler de la consolidation d'un schéma de négociations une fois que l'agenda thématique et les procédures à suivre ont été définies, tout comme le calendrier et les facilitateurs. Par conséquent, la négociation ne constitue qu'une étape du processus de paix » (Fissas 2015, p. 5-6).
2. Le présent document se concentre sur les processus de règlement politique qui aboutissent à un nouvel arrangement constitutionnel plutôt que sur ceux qui aboutissent à l'organisation d'élections.
3. Selon Ginsburg, Elkins et Blount (2009), la longévité moyenne d'une constitution est de 19 ans.

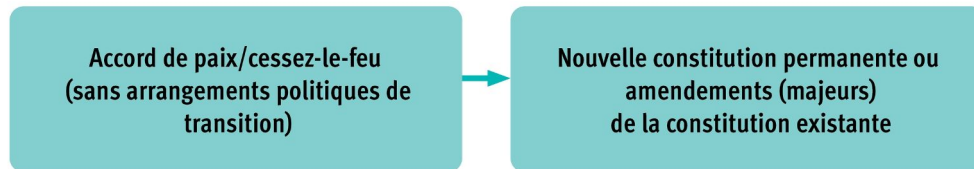
3. Séquencer les accords de paix et les constitutions dans le processus de règlement politique du conflit : modèles et problématiques

Un examen empirique des processus de règlement politique des conflits permet une analyse plus systématique des diverses manières de séquencer le cheminement du processus de paix jusqu'au processus de réforme constitutionnelle. Depuis 1990, il y a eu 23 processus de règlement politique en contexte fragile et affecté par des conflits qui ont débouché sur un cadre constitutionnel nouveau ou révisé (bien que certains restent sous pression pour des révisions ultérieures)¹. L'analyse de ces cas révèle que les processus de règlement politique peuvent commencer par un accord de paix, un arrangement politique de transition ou une constitution provisoire et potentiellement comprendre un certain nombre d'étapes avant d'arriver à une nouvelle constitution permanente (ou amendée en profondeur). Les 23 processus sont répartis de façon plus ou moins égale entre quatre modèles de séquençement possibles :

1. Des accords de paix (ou de cessez-le-feu) partiels (qui ne comprennent pas d'arrangements politiques de transition) menant à une constitution permanente ou à une révision en profondeur de l'ancienne constitution ;
2. Des arrangements politiques de transition (compris dans un accord de paix ou en tant que document distinct) aboutissant à une constitution permanente ;
3. Une constitution provisoire, parfois précédée d'un accord de paix (ou de cessez-le-feu), qui fait office d'accord de paix et prépare le terrain pour une constitution permanente ;
4. Une combinaison des séquençements (2) et (3), où les arrangements politiques de transition sont suivis d'une constitution provisoire menant à la rédaction d'une constitution permanente.

Explication des modèles

1. Des accords de paix (ou de cessez-le-feu) partiels menant à une constitution permanente ou à une révision en profondeur de l'ancienne constitution.



Les accords de paix ouvrent parfois la voie à une constitution permanente sans autre étape constitutionnelle intermédiaire. Quatre des processus de règlement politique dans le corpus analysé, nommément la Colombie, le Salvador, le Mozambique et la Bosnie- Herzégovine, ont schématiquement suivi ce modèle. Ce séquençement a généralement inclus (a) des accords de paix ayant pour objectif un cessez-le-feu ; (b) la démobilisation des acteurs non-étatiques et leur intégration dans les structures politiques et juridiques de l'État ; et (c) des engagements pour une plus grande démocratisation, davantage d'inclusion sociale et des réformes constitutionnelles.

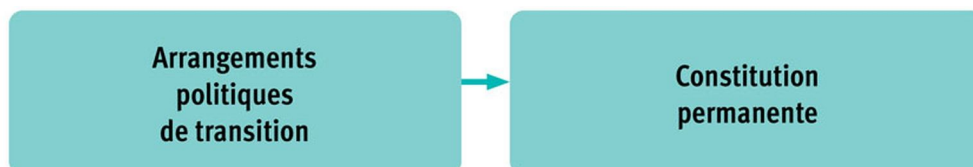
À l'exception de la Bosnie-Herzégovine, les pays qui ont suivi ce modèle ont vu la signature, dans les années 1990, d'accords de paix entre le gouvernement et les groupes armés d'opposition, qui ont ainsi été associés aux réformes constitutionnelles et aux processus de développement. Les processus impliquent souvent une multiplicité d'accords de paix (souvent chacun sur une question spécifique) préalables à un accord de paix global (ou, dans le cas de la Colombie, une nouvelle « constitution-accord de paix » en 1991). Le passage d'un accord de paix à un nouveau cadre constitutionnel a été possible grâce au niveau de détail des dispositions de l'accord de paix, à l'existence d'une infrastructure institutionnelle pour gouverner durant la période de transition, ainsi qu'à une dynamique de conflits caractérisée par la volonté de l'État de s'entendre avec une opposition armée (et souvent également avec des mouvements sociaux progressistes). Des réformes constitutionnelles ont ensuite tenté d'étoffer et d'institutionnaliser le nouveau cadre de gouvernement, soit rapidement après l'accord, soit dans certains cas, plusieurs années après.

L'avantage du séquençement « accord de paix - constitution permanente » réside dans le fait que les forces armées étatiques et non-étatiques se mettent d'accord sur la manière de mettre fin au conflit avant d'entamer le processus de réforme constitutionnelle, ce qui signifie que celui-ci est étayé sur une certaine forme d'accord politico-militaire. Toutefois, deux risques radicalement opposés résultent de ce modèle. Le premier risque est que les acteurs militaires les plus puissants qui négocient l'accord politique fondamental vont prédéterminer la forme de la constitution dans son essence, empêchant le processus social plus large d'approfondir ou de développer les engagements constitutionnels. Par exemple, en Bosnie-Herzégovine, le processus en une seule étape, qui a consisté à passer directement de l'accord de paix à la constitution, n'a impliqué que les principaux acteurs politico-militaires. Bien que l'accord de paix de Dayton de 1995 et la constitution de la même année (qui était une annexe de l'accord) aient pu mettre fin au conflit, le pays n'a pas réussi à surmonter ce premier pacte d'élites pour aboutir à un constitutionnalisme plus large. En effet, l'accord de paix a institutionnalisé les divisions au cœur du conflit, puisque le pacte d'élites dans lequel celles-ci « se partageaient le pouvoir » a été conçu comme un règlement constitutionnel permanent (ICG 2014b).

Le deuxième risque d'un séquençement « accord de paix - constitution permanente » a trait à la situation opposée, à savoir lorsque l'accord politique fondamental ne contient qu'un

engagement large à une réforme constitutionnelle, et laisse la résolution de cette problématique à la phase complexe de « mise en œuvre » du processus de paix. Dans des contextes où la démobilisation et l'intégration des groupes armés est une priorité, un gouvernement préexistant peut bénéficier des négociations de paix (p. ex. en démobilisant ceux qui menacent le pouvoir) sans pour autant produire une constitution transformée et plus inclusive, comme ce fut le cas au Guatemala (Brett et Delgado 2005).

2. Des arrangements politiques de transition débouchant sur une constitution permanente



Les processus de paix comprennent souvent soit un accord de paix incluant une forme d'arrangement politique de transition pour gouverner durant la période de transition, soit des arrangements de transition convenus séparément, généralement après des accords de cessez-le-feu. Les arrangements politiques de transition, qu'ils fassent ou non partie d'un accord de paix, prévoient un ensemble temporaire et limité d'institutions de transition pour gouverner pendant une période donnée, avec pour objectif l'établissement d'une nouvelle constitution (et/ou d'un système électoral)². De tels arrangements esquissent les étapes suivantes du processus de règlement politique et définissent parfois le processus de production de la constitution permanente. Sept des processus de règlement politique des conflits étudiés (Bougainville, Cambodge, Comores, Guinée, Kenya, Timor Leste et Zimbabwe) ont largement suivi ce modèle. Ce séquençage implique (a) des décisions prises par les parties belligérantes (souvent après plusieurs tentatives pour s'accorder sur un cessez-le-feu) pour négocier un nouvel accord politique fondamental, avec la communauté internationale comme médiatrice et garante de l'accord final ; (b) un accord de paix global qui comprend des dispositions pour les arrangements politiques de transition axés sur le partage des pouvoirs ; et (c) une constitution permanente.

Le Kenya et le Zimbabwe ont utilisé ce type de séquençage pour résoudre des violences post-électorales. Au **Kenya**, l'élaboration d'une nouvelle constitution via un processus participatif a échoué. Le gouvernement avait alors proposé son propre projet de constitution qui a été rejeté par référendum en 2005. La contestation des résultats des élections en décembre 2007 a mis le feu aux poudres et fait sombrer le pays dans la violence. La médiation internationale a finalement abouti à la signature de l'accord de partage des pouvoirs en 2008, ainsi qu'à celle de l'Accord national et de l'Acte de réconciliation, un accord politique de transition qui a créé un Gouvernement d'unité nationale entre les deux parties rivales, ainsi qu'à une série d'accords complémentaires portant sur les questions de fond ayant contribué à l'explosion de la violence³. Ces accords ont également détaillé le processus d'élaboration d'une nouvelle constitution qui a débuté en février 2009. Un comité d'experts (CdE) a préparé un projet de constitution et l'a révisé à plusieurs reprises après avoir reçu les commentaires de la population et des 27 membres d'une commission parlementaire. Cette étape a été cruciale pour résoudre les sujets contentieux et s'assurer que la constitution ne soit pas déconnectée du nouvel accord politique fondamental en cours d'élaboration. Le CdE a eu besoin des 12 mois prévus pour finaliser la constitution permanente et la soumettre à l'Assemblée nationale, qui l'a approuvée à l'unanimité le 2 avril 2010. La constitution a ensuite été approuvée par un référendum national et promulguée le 27 août 2010.

Le **Zimbabwe** a connu un processus similaire. Les violences qui ont suivi les élections présidentielles de 2008 ont conduit à un arrangement politique de transition prescrivant la formation d'un gouvernement où le pouvoir était partagé entre l'Union nationale africaine du Zimbabwe - Front patriotique (ZANU-PF), le parti politique du président de longue date Robert Mugabe, et les deux formations du Mouvement pour le changement démocratique (MCD) qui constituaient les forces d'opposition face à Mugabe. L'arrangement a permis de mettre fin aux violences et de prévoir un processus de réforme constitutionnelle, qui a débuté en avril 2008, et abouti à la promulgation d'une nouvelle constitution en mai 2013, après son approbation par référendum. Dans ce cas toutefois, la domination du pouvoir par le président Robert Mugabe et son parti a conduit à un non-respect partiel du processus constituant participatif. Certaines dispositions de la Constitution ont ainsi été conçues de sorte qu'elles n'entreraient pas en vigueur avant 10 ans (Allison 2013).

Le **Cambodge** en 1991 (Marks 2010, p. 210), les **Comores** en 2001 (bien que ce cas ait été moins bien documenté) et la **Guinée** en 2010 ont également suivi un séquençement similaire, passant d'arrangements de transition convenus entre les parties à une constitution permanente. En outre, ce séquençement a été utilisé dans les cas où un nouveau territoire infra-étatique a accédé à l'indépendance, en devenant un nouvel État ou une région autonome infra-étatique (souvent sur la base d'un processus de paix). L'établissement d'un nouvel État ou d'une nouvelle région autonome exige la négociation d'accords au sein de cette nouvelle entité territoriale ou étatique notamment en cas de désaccords entre acteurs locaux, ou lorsque des divisions se font jour ou s'accroissent après la séparation de l'État central. Au **Timor Leste**, après son indépendance, les arrangements de transition établis par les Nations Unies ont créé l'espace nécessaire à un processus d'élaboration d'une constitution (règlement n° 2001/2). Cependant, le processus, précipité, n'a pas permis aux parties prenantes de construire un accord politique fondamental sous-jacent. La constitution de 2002 ne fut donc pas en mesure de prévenir ou résoudre les violences ultérieures (Aucoin et Brandt 2010, p. 271).

À **Bougainville** (province autonome de Papouasie-Nouvelle-Guinée), la charte de 1994 de Mirigini pour un nouveau Bougainville portait sur la relation entre l'île de Bougainville et l'État de Papouasie-Nouvelle-Guinée, préparant le terrain à des arrangements pour une autonomie très étendue. Néanmoins, la charte comprenait également des éléments pour permettre des négociations internes à Bougainville entre les différentes parties et groupes, établissant un organe de gouvernance transitoire jouant le rôle d'assemblée constituante. Le dernier accord de paix de Bougainville, signé en 2001 avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée, a mis fin au conflit et précisé qu'un référendum sur l'indépendance ne devait pas être organisé avant le dixième anniversaire de l'accord ou après un maximum de 15 ans à partir de l'élection du gouvernement autonome de Bougainville. Le référendum s'est déroulé du 23 novembre au 7 décembre 2019. Entre-temps, une constitution pour Bougainville a été élaborée et promulguée en 2004, démontrant les efforts pour parvenir à un règlement politique interne (des amendements à la constitution de Papouasie-Nouvelle-Guinée ont également été effectués à la suite de l'accord de paix).

Ce séquençement présente l'avantage de mettre immédiatement en place un gouvernement temporaire lorsqu'il n'en existe pas ou lorsque les résultats d'une élection sont contestés, et ce, jusqu'à ce que la constitution puisse être modifiée. Cette approche est ainsi souvent choisie en cas de violences post-électorales afin de sortir d'une « impasse démocratique » à la suite d'élections controversées, en établissant une forme de partage temporaire des pouvoirs, en organisant des nouvelles élections et en initiant des réformes constitutionnelles. Ce type de séquençement est également utilisé lorsque des territoires jusqu'alors parties intégrantes de l'État réussissent à acquérir une certaine autonomie ou à établir leur propre gouvernement, voire à obtenir leur indépendance. Ce schéma permet en effet de combler immédiatement la vacance du pouvoir durant le processus d'élaboration de la constitution. L'inconvénient, dans

ces deux cas de figure, est que le « bricolage » rapide que constitue l'arrangement politique de transition n'a que peu de légitimité démocratique et crée une pression pour organiser des élections rapidement, malgré le besoin de négociations constitutionnelles et de recherche d'un consensus, comme ce fut le cas notamment au Cambodge, aux Comores et au Timor Leste.

3. Une constitution provisoire qui fait office d'accord de paix et qui prépare le terrain pour une constitution permanente



Dans ce modèle, en l'absence d'un cadre constitutionnel légitime, une constitution provisoire joue un rôle central dans le processus de règlement politique du conflit, aboutissant à l'adoption d'une constitution permanente. Cela signifie que même si un accord de paix ou de cessez-le-feu précède la constitution provisoire, et bien qu'il puisse contenir des principes généraux et prédéfinir le processus de transition, il n'inclut pas d'arrangement politique de transition. Six processus de règlement politique (en Afrique du Sud, en Égypte, à Madagascar, au Népal, en République démocratique du Congo et au Tchad) ont suivi ce modèle.

L'Afrique du Sud en est probablement l'exemple le plus connu. Bien qu'il soit souvent décrit comme un modèle à suivre, le processus constituant sud-africain a été plus complexe qu'on ne le suppose. Un processus de paix entre le Congrès national africain (ANC) et le gouvernement sud-africain a abouti à plusieurs accords préliminaires, notamment l'accord national de paix, signé le 14 septembre 1991 par, entre autres, plus de 40 forces politiques et groupes issus de la société civile. Cet accord national de paix avait plus pour objectif la prévention de la violence que la réforme des structures gouvernementales (Spies 2002). Le processus de réforme constitutionnelle est resté contesté, et plusieurs tentatives de négociations multipartites pour la transition ont échoué avant que ne soit lancé en avril 1993 le processus de négociation multipartite (PNMP) (Barnes et De Klerk 2003). L'assassinat de Chris Hani, chef du Parti communiste sud-africain et figure clé du bras armé de l'ANC, au même moment a marqué un tournant dans le processus, en mettant en exergue sa fragilité. Cet événement a alors forcé les parties à parvenir à des résultats, sous peine de voir le conflit armé reprendre.

Le PNMP – qui est en soi un processus axé sur l'établissement d'un pacte entre l'ANC et le gouvernement sud-africain –, a négocié et convenu d'une constitution provisoire comprenant 34 principes clés prévoyant notamment l'instauration d'un cadre gouvernemental fondé sur un accord de partage des pouvoirs, une nouvelle cour constitutionnelle et des procédures de rédaction et d'adoption de la nouvelle constitution. Ces 34 principes ont permis un règlement politique entre l'ANC et le Parti national au pouvoir en Afrique du Sud dans la mesure où ils pouvaient garantir au gouvernement sortant que ses intérêts les plus importants seraient protégés par la nouvelle constitution, même après le transfert du pouvoir à un processus consultatif élargi post-élections, sur lequel il n'aurait qu'une influence limitée. Par conséquent, la constitution provisoire comme les élections ont permis la naissance d'un accord politique fondamental entre les principales élites sans pour autant empêcher un processus constituant participatif ultérieur (Spies 2002). La constitution provisoire a été adoptée en janvier 1994, et des élections ont été organisées en avril de la même année. Les partis politiques opposés au processus (le Parti de la liberté Inkatha et plusieurs groupes afrikaners de droite) avaient menacé de s'en retirer. Toutefois, après

plusieurs amendements constitutionnels de dernière minute ayant permis de répondre à leurs préoccupations centrales, ils ont participé aux élections et, en partie, au processus d'élaboration de la constitution permanente (Ebrahim et Miller 2010, p. 141-142). Après les élections, une assemblée constituante (AC) a préparé une constitution permanente à l'issue d'un processus largement participatif. La constitution provisoire prévoyait un contrôle de conformité de la constitution définitive aux 34 principes constitutionnels par la nouvelle Cour constitutionnelle. La Cour a rejeté la première mouture du projet de constitution mais en a approuvé la version amendée et adoptée par l'AC le 11 octobre 1996. La version définitive a ensuite été adoptée le 4 février 1997.

Si d'autres processus ont suivi un séquençement similaire, ils n'ont pas toujours bénéficié d'un accord politique fondamental sous-jacent à l'étape de la constitution provisoire, lequel a participé à la réussite du processus d'élaboration d'une constitution permanente en Afrique du Sud (Bilchitz et al. 2016), comme le montreront nos prochains exemples.

Au **Népal**, le conflit qui a perduré pendant dix ans était, en partie, directement lié à la Constitution de 1990. Celle-ci excluait, politiquement et juridiquement, la société népalaise pluriethnique, multilingue et plurireligieuse. Un accord de cessez-le-feu et un accord de paix global visant à permettre un règlement politique inclusif ont été convenus en 2006, puis suivis par l'adoption d'une constitution provisoire en 2007. Cette dernière a été rédigée par une commission composée de 15 membres, avec une représentation limitée des femmes et des minorités, et sans consultation publique. Elle a fait évoluer les principes établis lors des négociations précédentes, en les développant dans un texte constitutionnel, sans pour autant résoudre les questions cruciales de l'accord politique fondamental, comme la nature fédérale de l'État, dont la résolution a été remise à plus tard, au cours du processus constituant. La constitution provisoire a appelé à l'élection d'une AC de 601 membres grâce à un système électoral très inclusif, puis établi une échéance de deux ans pour la rédaction d'une constitution permanente par l'AC. Bien que la date butoir ait été repoussée quatre fois, l'AC a échoué à produire une constitution permanente et a fini par être dissoute en juillet 2012. Une deuxième AC a été élue en novembre 2013.

Ce n'est qu'en juin 2015, après le séisme d'avril 2015, que les dirigeants des quatre plus grands partis représentés au sein de l'AC ont signé un accord en 16 points prévoyant une fédération de huit provinces, sujet hautement controversé tout au long des négociations constitutionnelles. L'AC a approuvé le projet de constitution en juillet 2015, abrégant ainsi le processus de participation, et la constitution permanente a été promulguée le 20 septembre 2015, sans aucun référendum. L'adoption d'une nouvelle constitution a été marquée par des violences et des manifestations menées par des groupes minoritaires sur tout le territoire. Ces derniers estimaient que la Constitution ne reflétait pas de façon adéquate la structure de gouvernance inclusive prévue par la constitution provisoire (article 138). Dès janvier 2016, deux amendements à la Constitution ont été adoptés afin de répondre à ces contestations, mais d'autres seront vraisemblablement nécessaires.

En République démocratique du Congo, la première période de transition a eu lieu entre 1994 et 1997, lorsque le général Laurent-Désiré Kabila s'est emparé du pouvoir par un coup d'État et a remplacé la constitution provisoire de 1994 par un décret-loi constitutionnel. Un certain nombre d'accords de paix/cessez-le-feu ont suivi, ainsi qu'une nouvelle constitution de transition adoptée en 2003, préparant le terrain pour une constitution permanente, adoptée en 2006. Toutefois, des violences ont à nouveau éclaté en 2013.

D'autres pays ont tenté de faire la « concession » d'un changement constitutionnel pour éviter un conflit, mais se sont limités à des négociations sur de nouvelles constitutions provisoires. Ainsi, après avoir renversé de façon inconstitutionnelle (violente) leurs gouvernements respectifs, le **Tchad** (1990) et **Madagascar** (2009) ont élaboré des constitutions provisoires suivies de l'adoption d'une constitution permanente. Au Tchad, la constitution provisoire (la Charte nationale de transition) devait être remplacée par une

nouvelle constitution sous 30 mois. À Madagascar, une Charte de la transition jouait le rôle de constitution provisoire, préparant le terrain pour une nouvelle constitution. De graves manquements au Tchad (dont une absence d'inclusion horizontale et verticale ainsi que l'insuffisance des capacités des membres du comité de rédaction) ont sapé la légitimité de la constitution et ont sans doute contribué à la guerre civile de 2005 (Widner, s. d. ; Zulueta-Fülscher 2015, p. 22). À Madagascar, les mesures de partage des pouvoirs de la constitution provisoire n'ont pas été appliquées ; la nouvelle constitution promulguée en 2010 a perpétué le schéma d'une inclusion insuffisante, et le référendum constitutionnel a été largement critiqué pour ses irrégularités. La constitution a été suivie d'une Feuille de route pour mettre fin à la crise à Madagascar en 2011, document qui prévoyait de nouveaux arrangements de transition. Depuis, les progrès sont fastidieux (Connolly 2013).

L'avantage d'un tel séquençement réside dans le rôle de pont que joue la constitution provisoire entre deux ordres constitutionnels différents. Ce type de séquençement permet de sceller un pacte entre les acteurs politiques/militaires sur les paramètres généraux d'un accord politique fondamental (et souvent sur ceux d'élections) avant d'entamer le processus d'élaboration de la constitution, tout en permettant au texte constitutionnel final de s'appuyer sur un processus de participation plus large. L'inconvénient est que de nombreux éléments cruciaux de l'accord politique fondamental peuvent être laissés au processus d'élaboration de la constitution, ce qui peut engendrer des difficultés dans la prise de décision sur les sujets contentieux au cours du processus constituant participatif. Passer directement d'un accord de paix à une constitution provisoire permet souvent d'organiser des élections sous une forme ou une autre après l'adoption d'une constitution provisoire, diminuant ainsi la pression temporelle sur la dernière étape du séquençement.

4. Un accord de paix incluant des arrangements politiques de transition suivi d'une constitution provisoire menant à la rédaction d'une constitution permanente



Ce modèle de séquençement comprend un accord de paix avec des arrangements politiques de transition (souvent précédés d'accords de paix/cessez-le-feu antérieurs), qui sont suivis d'une constitution provisoire et enfin d'une constitution permanente. Trois pays ont suivi ce type de processus de règlement politique du conflit (le Burundi, la République centrafricaine et le Rwanda). Des séquençements similaires ont été mis en place en Afghanistan, en Irak et au Kosovo, cas à la fois très internationalisés et différents.

Le modèle qui recourt à la fois à des arrangements politiques de transition et à une constitution provisoire se rencontre généralement dans les pays (a) qui ont connu des conflits internes prolongés, causés par des injustices structurelles et un besoin non assouvi de réformes approfondies de certains segments de la société ; (b) avec un cadre institutionnel faible ou inexistant, incapable de mettre fin au conflit ; et (c) où les processus constitutionnels progressifs ont été considérés comme un moyen pour négocier simultanément un accord politique fondamental et un texte constitutionnel. Les arrangements politiques de transition sont mis en place pour fournir une certaine forme d'administration structurelle consultative. La constitution provisoire est, quant à elle, mise en place pour : (a) mieux préparer la transition constitutionnelle, souvent afin d'organiser, à terme, l'élection d'un organe constituant ; (b) donner aux parties belligérantes du temps de négocier un accord politique fondamental afin de faire avancer le processus d'élaboration de la constitution ; et (c) permettre la construction de liens plus forts avec l'électorat des parties ennemies et

l'ensemble de la population (Zulueta-Fülscher 2015, p. 28). Toutefois, les études de cas montrent que ces processus d'élaboration d'une constitution ont connu une réussite variable.

Après l'assassinat en octobre 1993 de Melchior Ndadaye, premier président Hutu démocratiquement élu au **Burundi**, le pays a sombré dans la violence (Wolpe 2011). Des tentatives pour remettre le pays sur la bonne voie ont été lancées, dont plusieurs tentatives d'adoption d'accords de cessez-le-feu, d'accords de paix et d'arrangements politiques de transition. Un arrangement politique de transition a été adopté en 1994 (invalidé par un coup d'État en 1996), suivi d'une constitution provisoire en 1998, puis de l'accord d'Arusha en 2000 (un accord de paix), d'une deuxième constitution provisoire en 2001 et enfin de l'adoption d'une nouvelle constitution « provisoire » en 2004, qui a abouti à la constitution permanente de 2005. Des pressions à l'échelon régional ont joué un rôle crucial lorsqu'il a fallu passer outre le soutien tiède de certaines parties aux accords (et leur manque d'empressement à les appliquer) et mener à bien le processus constituant. Cette constitution, consociative de nature, était le reflet d'un accord politique fondamental plus ou moins largement partagé à l'époque et semble avoir été un facteur clé dans l'apaisement des violences (Reyntjens 2015). Toutefois, en 2015, les violences ont repris, en partie à cause d'une tentative du président d'amender la constitution afin d'allonger la durée de son mandat (Kabumba 2015).

En **République centrafricaine**, une montée des violences en 2013 a forcé les différentes parties à conclure un accord de paix comprenant des arrangements politiques de transition (11 janvier 2013), rapidement suivis d'une constitution provisoire (18 juillet 2013) et d'une constitution permanente (approuvée par référendum en décembre 2015), tous rédigés par le Conseil national de transition. Bien que ce processus représente un progrès significatif dans une période relativement courte, la situation sécuritaire du pays reste fragile et, tout au long du processus, la participation de la population a été fortement entravée.

Au **Rwanda**, deux protocoles sur le partage du pouvoir ont été inclus dans les accords d'Arusha de 1993, qui comprenaient, par ailleurs, une constitution provisoire. Malgré l'échec retentissant des accords et le génocide au Rwanda, la situation sécuritaire a pu être stabilisée. Le processus constituant n'a réellement débuté qu'en 2000. Une constitution permanente a été adoptée en 2003 à la suite d'un processus hautement participatif (Ankut 2005). Toutefois, l'ordre constitutionnel a été dominé par une des parties au conflit et marqué par l'autoritarisme. En 2015, une révision de la constitution a retardé l'entrée en vigueur des dispositions limitant le nombre de mandats présidentiels et leur durée.

Trois États (le Kosovo, puis l'Afghanistan et l'Irak) ont également eu recours à ce type de séquençement après un conflit international et un changement de régime. Ces processus étaient « ancrés dans une résolution contraignante du Conseil de sécurité de l'ONU, avec des pourparlers constitutionnels internationaux qui ont joué le rôle d'outil de résolution du conflit » (Bell 2006, p. 394). Ces négociations portaient sur une première administration internationale de transition (créée ou soutenue par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU), suivie d'un processus d'élaboration d'une constitution mené par la communauté internationale, qui consistait à passer d'arrangements politiques de transition (consultatifs) à une constitution provisoire puis permanente, en négociant tout au long des accords avec les groupes rivaux locaux (Bell 2006, p. 394).

Le **Kosovo** a démarré son processus de règlement politique en 1999 après un conflit international entre l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et la Serbie, qui a mis un terme au conflit interne entre Albanais et Serbes au Kosovo. L'ONU a établi un arrangement politique de transition, comprenant à la fois une administration internationale de transition et des arrangements politiques de transition locaux, initialement conçus comme un mécanisme de consultation. Ces derniers étaient fondés sur l'accord de paix de Rambouillet du 23 février 1999, sur lequel les parties n'ont finalement pas réussi à se mettre d'accord (voir également Weller 1999). Les arrangements de transition locaux ont été suivis

par une constitution provisoire, le Cadre constitutionnel de l'autonomie provisoire (2001), qui reprenait à nouveau des éléments du processus de Rambouillet et de la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU. Après le plan d'Ahtisaari de 2007 (qui a échoué), qui était une ultime tentative de convenir d'un accord politique serbo-albanais, les Albanais kosovars ont déclaré unilatéralement leur indépendance et adopté une constitution permanente en 2008. Celle-ci a repris certains éléments des propositions du plan d'Ahtisaari (Cour internationale de justice 2010). Bien que les violences se soient fortement apaisées, l'État est toujours fragile et reste dépendant des aides internationales au développement.

Des administrations internationales de transition (d'abord consultatives, voir Bell 2006, p. 394-395), ont également été mises en place en **Afghanistan** et en **Irak**, en parallèle des arrangements politiques de transition locaux, tandis que des constitutions provisoires ont été mises en œuvre afin de tenter de remédier aux fractures internes apparues au lendemain de la chute des régimes et de négocier de futurs accords. Les principaux acteurs locaux ayant participé aux conflits interétatiques (dont les Talibans en Afghanistan et le parti Baas en Irak) ont été marginalisés ou exclus des processus de consolidation de la paix et de réforme constitutionnelle, ce qui a eu des conséquences à long terme sur le processus de règlement politique du conflit.

Un tel séquençement a l'avantage de permettre la formation immédiate d'un gouvernement lorsqu'il n'en existe pas, et d'assurer un processus progressif et continu en vue de produire un texte constitutionnel qui soit le reflet d'un accord politique fondamental. Toutefois, les études de cas démontrent généralement les difficultés associées à l'élaboration d'une norme constitutionnelle et à l'établissement d'institutions politiques et juridiques sur lesquelles les parties se sont accordées et ce, dans des sociétés profondément divisées (souvent pour des raisons ethniques) en proie à des conflits à grande échelle. Étant donné la nature des conflits qu'ils tentent de résoudre, ces processus ont connu d'importantes fluctuations, allant et venant entre une paix relative d'une part et le conflit et les divisions d'autre part. Bien que ces processus aient réussi à produire une constitution, ces textes constitutionnels ne sont guère le reflet d'un accord politique dépassant les divisions internes et peinent à être efficaces.

Les pays restent différents : aucun modèle ne mène à coup sûr à la réussite

Dans une certaine mesure, les études de cas nous montrent que les séquençements ne sont pas simplement « choisis ». Ils sont façonnés de manière à répondre à ce qui est vu comme les seuls impératifs de la résolution de conflits dans chacun des contextes. Cependant, les différents cas étudiés montrent également que l'une des questions cruciales est celle de la relation entre le processus de paix, le processus de réforme constitutionnelle et le processus sous-jacent de règlement politique entre les principaux décideurs (dont parfois les groupes armés et la société dans son ensemble) pour parvenir à un nouvel accord politique fondamental. Les exemples laissent également entrevoir un ensemble de choix difficiles à faire en termes de séquençement et de compromis. Ces questions font l'objet de la prochaine section à la lumière de trois cas frappants et extrêmement complexes.

Notes

1. Les 23 cas sont les suivants : Afghanistan, Afrique du Sud, Bosnie-Herzégovine, Burundi, Cambodge, Colombie, Comores, El Salvador, Égypte, Guinée, Irak, Kenya, Kosovo, Madagascar, Mozambique, Népal, Bougainville (Papouasie-Nouvelle Guinée), République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Tchad, Timor Leste et Zimbabwe. Cet échantillon n'inclut pas les pays qui, à la date de la rédaction, n'ont pas encore achevé le processus de règlement politique en adoptant une constitution définitive, notamment l'Érythrée (où la constitution provisoire de 1992 est toujours en vigueur), la Libye, la Somalie, le Soudan, le Soudan du Sud et le Yémen. Trois de ces processus inachevés (la Libye, la Somalie et le Yémen) sont analysés dans la Section 4.
2. Des processus de règlement politique ayant abouti à des élections plutôt qu'à un nouvel arrangement constitutionnel (bien que de tels efforts soient souvent accompagnés de tentatives pour lancer une grande révision de la constitution), ont eu lieu en Côte d'Ivoire, au Gabon, au Liban, au Libéria, au Mali et en Sierra Leone mais ils ne seront pas abordés dans notre analyse.
3. Pour plus d'informations et les versions intégrales des accords de paix, voir la base de données onusienne Peacemaker, <<http://peacemaker.un.org>>. Une liste complète des accords cités dans ce document d'orientation se trouve dans l'Annexe A.

4. Études de cas : apprendre des processus complexes

Cette section analyse trois cas extrêmement complexes : la Libye, la Somalie et le Yémen, qui n'ont pas encore réussi à se doter d'une constitution permanente. Ces exemples soulignent la difficulté à aboutir à une constitution permanente représentative d'un règlement politique largement partagé en l'absence relative d'accord politique entre des élites politiques et militaires qui ont les moyens de déstabiliser le pays. Ces trois cas font partie d'un groupement plus large de pays (qui inclut l'Érythrée, le Soudan et le Soudan du Sud) qui n'ont pas encore réussi à faire aboutir leur processus de règlement politique du conflit, en partie à cause de conflits nouveaux et/ou en mutation, et qui continuent à fonctionner avec une constitution provisoire.

Nous avons choisi de proposer une analyse approfondie des processus de règlement politique en Libye, en Somalie et au Yémen, étant donné la complexité de leur séquençement. Ces trois cas peuvent aussi servir de point de comparaison avec le processus de règlement politique en cours en Syrie. Leurs processus de règlement politique présentent, par ailleurs, d'importantes différences intrinsèques en termes de dynamique des conflits armés, de degré et de nature de l'engagement international, et ainsi que la relation entre les processus de réforme constitutionnelle et le règlement politique des conflits.

Libye

Le séquençement du processus de règlement politique du conflit dans la Libye post-Kadhafi visait à élaborer une constitution provisoire qui mènerait à une élection des membres du Congrès général national, suivie d'un processus constituant qui aboutirait à une constitution permanente, ce qui correspondrait plus ou moins au troisième modèle de séquençement, mais sans accord de paix/cessez-le-feu. Ce processus a échoué en grande partie parce qu'il n'a pas été possible de négocier un règlement politique tout en maintenant la pression pour organiser des élections et élaborer une constitution. Bien que décrire de façon exhaustive la situation ne soit pas l'objet de notre analyse, cette section revient sur certains dilemmes de séquençement, ou certains compromis qui doivent être résolus si l'on souhaite gérer au mieux des situations similaires qui se présenteraient à l'avenir.

D'une paix instable à un conflit ouvert : la révolution de 2011 et la tentative d'aboutir à un nouveau règlement politique

Le 15 février 2011, les soulèvements arabes arrivent en Libye, y attirant alors les forces internationales et renversant le régime autoritaire de Mouammar Kadhafi, en place depuis

1969 (Gartenstein-Ross et Barr 2015). Après 42 ans de domination par Kadhafi sans tenue d'élections, les institutions étatiques étaient extrêmement faibles (voire inexistantes). Une nouvelle constitution était donc une étape nécessaire vers l'établissement d'un ordre social ou juridique post-révolution. Le 3 août 2011, alors que les affrontements étaient encore en cours, un Conseil national de transition (CNT) a été établi en tant qu'administration provisoire composée d'opposants au régime, parmi lesquels des dissidents, des juristes et des universitaires. Cette entité a été reconnue par la communauté internationale comme l'autorité nationale du pays. Le CNT a adopté un projet de charte constitutionnelle pour l'étape de transition (« Déclaration constitutionnelle »), qui établit le CNT comme la plus haute autorité de l'État « jusqu'aux élections du Congrès général national (CGN) » (article 30). Cette charte fonctionnait comme une constitution provisoire, bien que ses dispositions aient été très basiques et que le texte ne visait pas à régir les secteurs de la sécurité et de la justice.

La Déclaration constitutionnelle enjoignait le CNT de décréter une loi relative à l'élection du CGN, de nommer la Commission nationale suprême pour les élections et d'organiser l'élection du CGN dans les 240 jours suivant la déclaration de la libération. La Déclaration prévoyait également que le CGN désigne un premier ministre et choisisse un organe constituant pour rédiger la constitution (article 30). Ce dernier aurait 60 jours pour présenter un projet de constitution au CGN pour approbation, puis 30 jours supplémentaires pour organiser un référendum, une majorité des deux tiers des voix étant nécessaires pour ratifier le projet.

Le rôle des élections dans le processus de règlement politique

Les élections au CGN ont été organisées en juillet 2012, après quoi le CNT a transféré ses pouvoirs à l'organe législatif nouvellement élu. Toutefois, au lieu de laisser le CGN nommer les membres de l'Assemblée constituante libyenne (CDA), le CNT a amendé la Déclaration constitutionnelle pour que lesdits membres soient élus directement par la population. À la différence de la composition à la proportionnelle du CGN, la CDA serait composée de 20 membres issus de chacune des trois provinces : Cyrénaïque à l'est, Tripolitaine au nord-ouest et Fezzan au sud-ouest. Cette procédure a favorisé les populations de Cyrénaïque et de Fezzan, en effet moins nombreuses que celle de Tripolitaine (qui représente 60 % de la population totale), ouvrant ainsi la voie à des négociations et à l'obtention d'un compromis entre positions sensiblement différentes au sujet du fédéralisme, de l'unité de l'État et des droits des minorités (Gluck 2015, p. 45). La CDA a également réservé six sièges pour les femmes et deux sièges pour chacun des trois groupes de minorités (les Toubous, les Touaregs et les Amazighs). Ces trois groupes ont toutefois décidé de boycotter la CDA, sans doute parce qu'ils n'avaient pas obtenu suffisamment de sièges et se sentaient marginalisés au sein de la CDA (Libya Channel 2016).

Le 20 février 2014, des élections ont été organisées pour constituer la CDA à un moment où les alliances politiques et sécuritaires étaient extrêmement fluctuantes. Bien que la CDA ait tenté de respecter l'échéance du 19 août 2014 pour proposer un projet de constitution permanente, le CGN, qui avait perdu de sa légitimité, a décidé d'organiser des élections législatives anticipées pour une nouvelle Chambre des représentants (CdR), qui ont eu lieu en juin 2014. Ces élections, qui n'étaient pas prévues par la Déclaration constitutionnelle, ont enregistré un taux d'abstention record ; elles ont toutefois évincé d'anciens membres clés du CGN (Eljarh 2014a), ce qui a eu pour effet d'exacerber les divisions dans le pays.

Le 6 novembre 2014, la Cour suprême a déclaré, dans un arrêt controversé, que « la CdR est illégale et inconstitutionnelle », dans la mesure où le processus électoral et l'amendement constitutionnel qui ont rendu son élection possible « n'ont pas suivi la procédure adéquate » (Reuters 2014). La CdR, soutenue par la communauté internationale, qui la considère comme le gouvernement légitime, mais confrontée à une situation sécuritaire

dégradée, déménagement dans la ville de Tobrouk, à l'est du pays, tandis que d'anciens membres du CGN établissent un gouvernement rival à Tripoli. Le pays se retrouve alors avec deux gouvernements potentiels, chacun capable d'affirmer une certaine forme de légitimité juridique et de s'allier de son côté avec différents acteurs armés (Eljarh 2014b ; Reuters 2014 ; Maghur 2014).

La relation entre les nouvelles tentatives de règlement politique et le processus constituant existant

Le 24 mars 2015, la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) a proposé un accord en six points qui comprenait un cadre pour un gouvernement d'unité nationale. Toutefois, cette proposition, et d'autres tentatives ultérieures pour négocier un accord politique, ont toutes été rejetées par les parties belligérantes et ce, jusqu'au 17 décembre 2015. Ce jour-là, des représentants de la CdR et du CGN, ainsi que d'importantes figures publiques issues des partis politiques libyens, de la société civile, des municipalités et de groupes de femmes, ont signé l'Accord politique libyen (APL), qui comprenait un cadre pour un gouvernement d'union nationale (GUN) (Centre d'actualités des Nations Unies 2015).

Ce cadre était, dans son essence, une deuxième constitution provisoire, définissant un processus vers une constitution permanente et faisant partie intégrante d'un nouvel effort de négociation d'un règlement politique. Dans le même temps, la relation entre l'APL et la Déclaration constitutionnelle reste ambiguë, tout comme leur suprématie juridique (voir Annexe 4). L'APL reconnaissait la CdR comme « l'autorité législative de l'État » durant la période de transition malgré la décision de la Cour suprême, mais amendait toutefois ses compétences (article 12). En parallèle, l'APL comprenait « des arrangements sécuritaires provisoires », qui incluent des accords pour un cessez-le-feu et une disposition qui permet au GUN d'établir un « Comité pour le suivi de l'application des arrangements sécuritaires provisoires » (article 37). Néanmoins, le processus de négociation de l'APL excluait toute participation des différents groupes armés, de qui on attendait toutefois le respect de l'accord (bien qu'ils n'aient pas donné officiellement leur approbation). En d'autres termes, l'APL avait prévu tous les éléments d'un accord de cessez-le-feu, mais celui-ci n'a pas pour autant été négocié avec l'ensemble des parties intéressées.

En mars 2016, l'ONU a soutenu la formation du GUN mais celui-ci, en septembre 2016, a encore besoin de recueillir un soutien plus large afin de maintenir son statut de gouvernement légitime du pays. La situation des « deux régimes » n'a pas cessé pour autant, dans la mesure où la CdR doit encore organiser un vote de confiance pour approuver le GUN, comme prévu par l'APL (Reuters 2016b).

Entre-temps, la CDA a poursuivi la rédaction d'une constitution permanente (UN Constitutional 2015 ; voir également l'article 48 de l'APL). Les changements apportés au processus ont néanmoins affecté sensiblement la perception de sa légitimité. Ainsi, alors que l'échéance de la version définitive approchait (le 24 mars 2016, soit 3 mois seulement après la signature de l'APL), l'ONU a appuyé la CDA pour organiser trois semaines de réunions consultatives à Oman. Certains membres les ont boycottées ; la CDA n'a ainsi pas atteint le quorum requis lorsqu'elle a voté le projet de constitution (Libya Channel 2016 ; Libya Observer 2016) mais a toutefois poursuivi son travail. Si la CDA n'a pas réussi à tenir les délais imposés par l'APL, elle n'a pas eu à en subir les conséquences détaillées dans l'accord. Le projet de constitution n'a été transmis à la CdR que le 26 avril 2016, sans être largement diffusé ou discuté au sein du grand public (Libyan Gazette 2016). Bien que salué par la MANUL, le projet de constitution continue à être rejeté par les membres de la CDA qui avaient boycotté le processus final de rédaction tenu à Oman (Libya Prospect 2016). Il n'est pas certain que le projet de constitution puisse obtenir des soutiens au sein et en dehors de la CDA, ainsi que parmi la population. Ce scénario semble d'ailleurs de moins en moins probable étant donné la situation extrêmement fluctuante sur le terrain (Gluck 2015, p. 48).

Inclure ou combattre les acteurs perturbateurs afin de rendre le processus de règlement politique plus légitime

Dans ce processus de règlement politique du conflit, il existe de nombreux acteurs perturbateurs, dont la myriade de groupes armés avec lesquels les décideurs ne semblent pas vouloir (ou pouvoir) négocier. La branche libyenne de l'État islamique (EI, aussi appelé État islamique en Irak et au Levant (EIIL ou ISIS dans sa version anglaise)) a, depuis 2014 et jusqu'à récemment, profité du chaos généralisé généré par l'absence de gouvernement et d'institutions de sécurité effectives dans le pays (ainsi que par les divisions qui ont fracturé le pays en parlements, gouvernements et coalitions militaires rivales) pour s'y installer et se développer (El Amrani 2016). Bien que l'EI soit devenu le seul acteur contre lequel tous les autres acteurs devraient en théorie s'unir, les autorités de l'est et de l'ouest se sont davantage concentrées sur les efforts pour saper le régime adverse, et donc le processus de règlement politique, au lieu de combattre l'EI.

Conclusions préliminaires

La situation en Libye est complexe : il a toujours été extrêmement difficile d'instaurer un ordre constitutionnel démocratique après une si longue période d'autoritarisme et de désintégration institutionnelle. La transition a défait la relation entre le règlement politique et le processus d'élaboration de la constitution. Le processus constituant est, en effet, devenu un terrain de bataille où les divisions qui ont émergé à la fin du régime Kadhafi se sont creusées au lieu d'être résolues. On peut citer deux raisons principales à cette situation : tout d'abord, l'ensemble des parties prenantes au processus n'étaient pas à la table des négociations, notamment lors des discussions sur le texte de la constitution provisoire, ce qui a empêché la formation d'un accord politique entre les groupes les plus pertinents (Al-Ali 2011). Ensuite, l'inconvénient associé à ce type de séquençement (à savoir qu'une partie trop importante de l'accord politique fondamental devait être résolue ultérieurement, lors du processus d'élaboration de la constitution) a été exacerbé par la création d'un organe de rédaction de la constitution distinct, la CDA, résultant d'une logique de représentation différente de celle des dirigeants politiques et sans lien formel avec le reste du processus de règlement politique.

Par ailleurs, le calendrier établi par la première Déclaration constitutionnelle a exacerbé les divisions politiques ayant émergé après la chute de Kadhafi. La réorganisation d'élections a, sans nul doute, également déstabilisé le pays dans la mesure où la plupart des parties belligérantes n'en ont pas perçu le bénéfice potentiel. Les difficultés qui ont suivi ont souligné le besoin de mieux comprendre les compromis entre d'une part, la nécessité d'avancer rapidement pour stabiliser une situation politique délicate en fournissant des institutions fonctionnelles et légitimes, et, d'autre part, la nécessité de prendre le temps de s'assurer de l'approbation politique sous-jacente de ces institutions, en particulier lorsque de nouveaux conflits semblent se profiler.

Somalie

La Somalie avait, au départ, également suivi le troisième modèle de séquençement mais l'expérience a démontré la difficulté à mettre en œuvre un règlement politique national dans un contexte de conflit ouvert, lorsque les institutions de l'État central ne sont pas en mesure de mettre en place des règlements politiques distincts nécessaires au niveau infra-étatique.

Moins de dix ans après son indépendance en 1960, la Somalie a subi un coup d'État militaire qui a installé au pouvoir le général Siad Barre. L'opposition au régime a grandi au cours des années 1980 et celui-ci est renversé en 1991. La Somalie a alors sombré dans une guerre civile interclanique¹. Le Somaliland (au nord-ouest) a déclaré son indépendance en 1991 et initié un processus constituant qui a abouti en 2000. Le Pount (ou pays de Pount, au

nord-est) a approuvé des structures de gouvernance autonomes en 1998. Bien que l'ONU ait négocié plusieurs accords de cessez-le-feu, aucun n'a réussi à mettre fin aux violences. Après le retrait de l'ONU de la Somalie en mars 1995, plusieurs tentatives de négociations d'accords entre les factions ont été entreprises, mais sans succès (Saalax et Ibrahim 2010).

Accords de paix et première constitution provisoire

Les parties à la Conférence nationale de la paix en Somalie, organisée à Arta (Djibouti) de mai à août 2000, ont adopté la Déclaration d'Arta, un accord de paix qui comprend des structures gouvernementales de transition. La Déclaration d'Arta établit un gouvernement national de transition, un parlement national de transition ainsi qu'une charte nationale de transition, qui est un « accord politique de transition » prévoyant un cadre juridique pour le gouvernement qui venait tout juste de naître (Atta-Asamoah 2012, p. 2). La Somalie aspirait à devenir un État unitaire avec un gouvernement fort et 18 régions administratives (Bryden 2013, p. 20).

Bien que le cadre gouvernemental convenu à Arta ait au départ contribué à une certaine forme de paix négative et ait été soutenu par l'ONU et une coalition informelle d'États arabes et africains, il n'avait pas reçu l'approbation du tout nouveau Conseil de réconciliation et de restauration de Somalie soutenu par l'Éthiopie, qui était en faveur d'une structure fédérale pour le pays (Saalax et Ibrahim 2010). Le conflit a alors repris.

En octobre 2002, une nouvelle conférence de réconciliation, soutenue par l'Autorité intergouvernementale pour le développement, a abouti à la signature de la Déclaration d'Eldoret, un accord de paix qui, encore une fois, comprenait des arrangements politiques de transition, mais insistait sur « le besoin de créer une structure fédérale, revenant ainsi sur la structure unitaire établie à Arta » (Saalax et Ibrahim 2010). En conséquence, en août 2004, un parlement fédéral de transition composé de 275 membres et un gouvernement fédéral de transition (GFT) ont remplacé le parlement national de transition et le gouvernement national de transition, et adopté une nouvelle Charte fédérale de transition (CFT) tenant lieu de constitution provisoire. C'était la première fois que la Somalie était officiellement déclarée république fédérale.

Les déclarations d'Arta et d'Eldoret ont toutes deux tenté d'établir des institutions plus inclusives qui soient davantage en mesure de répondre aux besoins et aux exigences de la population. Elles prévoyaient un processus de sélection des nouvelles institutions de transition en appliquant la formule de représentation dite « formule 4,5 », qui consistait à attribuer un nombre égal de sièges aux quatre clans majeurs (Hawiye, Darod, Dir et Rahanweyn) et les 0,5 restants aux groupes représentant les clans plus petits et les femmes. Toutefois, la représentativité d'une telle formule est de plus en plus contestée, tout comme les gouvernements qui en ont résulté. Cette remise en question s'est d'autant plus accentuée que les gouvernements en question se sont caractérisés par des luttes intestines partisans et ont été généralement perçus comme inefficaces (ICG 2008, p. 2).

Délais irréalistes et tentatives pour faire avancer le processus de règlement politique

Le GFT avait été mandaté pour fédérer la Somalie (article 11, alinéa 8) et préparer une constitution fédérale nationale en deux ans et demi (article 71, alinéa 9), ce qui, du moins avec le recul, était un délai irréaliste. Le concept de fédéralisme était encore très controversé, et l'imposer n'a fait qu'aggraver les tensions déjà existantes, tout en contribuant au durcissement des positions des différents groupes rivaux (Bryden 2013, p. 21). Les violences ont repris entre le gouvernement fédéral de transition et les groupes islamistes en 2006. Malgré l'inclusion de certains de ces groupes dans les structures gouvernementales et l'extension du mandat du GFT, des violences ont de nouveau éclaté en 2009. Le processus d'élaboration de la constitution est alors resté au point mort.

En septembre 2011, après deux ans de guerres d'insurrection, le GFT a perdu toute légitimité tandis que le processus constituant a pris un très grand retard. Pressé par l'ONU et les partenaires au développement, le GFT a adopté la Feuille de route pour mettre fin à la transition, un accord politique de transition qui précisait les tâches prioritaires afin d'achever la transition avant le 20 août 2012. Celui-ci incluait le rétablissement de la sécurité, l'élaboration d'une constitution, la réconciliation et une bonne gouvernance.

En décembre 2011 et février 2012, le GFT a rencontré les autres parties somaliennes à Garowe (Pount) pour convenir de ce qui a été appelé les principes Garowe I et Garowe II. Ceux-ci visaient à organiser le processus de fédéralisation, la rédaction de la constitution post-transition, la formation d'un parlement fédéral post-transition et la conception du système électoral. Les deux documents insistaient sur la nécessité de finaliser le projet de constitution avant le 20 avril 2012, la fin de la transition étant prévue au plus tard le 20 août de la même année.

Des processus de rédaction constitutionnelle concurrents et la deuxième constitution provisoire

La Charte fédérale de transition (CFT) a créé une Commission constitutionnelle fédérale indépendante (CCFI) chargée de rédiger la constitution. Toutefois, les travaux de la CCFI ne progressaient que lentement dans un contexte où la dynamique de conflit était en train d'empirer. Après la signature de la Feuille de route de 2011, le GFT a mis sur pied un nouveau Comité d'experts (CdE) chargé de rédiger un projet de constitution. Malgré les tensions entre la CCFI et le CdE – en partie parce que les deux organes avaient des visions différentes sur la forme que devait prendre l'accord politique fondamental –, ils sont tout de même parvenus à produire un projet de texte conjoint (Ainte 2014). À ce stade toutefois, le ministre aux Affaires constitutionnelles a établi un Comité d'examen technique qui a produit son propre texte. Ces documents ont finalement été fusionnés en un seul projet de constitution, avec des parties clés restées incomplètes, notamment concernant la répartition des pouvoirs et des ressources entre le gouvernement fédéral et les entités infra-étatiques.

En juin 2012, le GFT a établi l'Assemblée nationale constituante de Somalie, un organe composé de 825 membres (dont 30 % de sièges réservés aux femmes), nommés par 135 chefs traditionnels, utilisant de nouveau la formule 4,5. Cet organe a été chargée d'évaluer et d'approuver le projet final de constitution (Atta-Asamoah 2013, p. 4 ; Ainte 2014, p. 62). En un temps record, l'Assemblée constituante a approuvé la constitution provisoire (CP) qui a remplacé la CFT en juillet 2012, en tant que deuxième constitution provisoire. La nouvelle constitution établissait un nouveau délai, fixé à août 2016, pour : (a) négocier une constitution permanente devant être approuvée par référendum (article 132 alinéa 10) ; (b) organiser des élections nationales (article 136) ; et (c) établir des États fédéraux (article 49, voir section suivante) et une chambre haute du parlement dans la foulée.

Un nouveau parlement est entré en fonction en août 2012. Le président a été élu en septembre 2012, le gouvernement fédéral de Somalie remplaçant désormais le gouvernement fédéral de transition. Depuis, et en dépit des tentatives visant à établir des principes pour faire avancer le processus d'élaboration d'une constitution permanente (comme les cadres New Deal de 2013 et Vision 2016), le processus constituant ne tient pas les échéances.

Élaboration de constitutions au niveau infra-étatique

L'article 48 de la CP dispose qu'aucune des 18 régions administratives définies avant 1991 ne peut constituer un État Membre à elle seule : tout État Membre fédéré (EMF) doit résulter de la fusion d'au moins deux régions. La réalité sur le terrain, dont l'établissement tardif de la Commission des frontières et de la fédération en juillet 2015 (Goobjoog News 2015) a obligé le gouvernement fédéral à travailler directement avec les acteurs infra-étatiques sur les processus de formation des États. Une situation intéressante, bien que peu orthodoxe, a

émergé : les États régionaux ont été créés dans le cadre d'une structure fédérale dans laquelle le niveau de gouvernement fédéral n'a pas été entièrement délimité ou établi. Toutefois, les résultats ont été relativement positifs (Crouch 2016) dans la mesure où la période post-CP a connu la naissance de trois administrations régionales provisoires supplémentaires dans le sud et le centre de la Somalie (Hosh 2016). Il ne reste alors plus que trois régions à fusionner. Deux sont en cours de fusion tandis que la dernière, autour de Mogadiscio, nécessiterait une réforme constitutionnelle pour qu'elle puisse former un EMF à elle seule ou devienne un district fédéral sous administration centrale.

Le processus de formation des EMF montre que dans les cas où la consolidation de la paix au niveau local a été une plus grande réussite qu'au niveau national, les processus de règlement politique infra-étatiques peuvent avoir un rôle à jouer dans le processus au niveau national, en construisant l'État en partant du bas.

Chercher à améliorer la représentativité avec un nouveau système électoral

La conception du modèle électoral, telle qu'envisagée par la CP de 2012, a également souffert de revers et de retards. En juillet 2015, le gouvernement fédéral et le parlement fédéral ont officiellement reconnu que, contrairement à ce qui était envisagé dans la CP, des élections fondées sur le principe « une personne, un vote » n'étaient pas envisageables en 2016 (ConstitutionNet 2016). Un nouveau modèle serait nécessaire pour assurer une plus grande inclusion et une meilleure représentativité, à défaut d'organiser de véritables élections. C'est ainsi qu'a été mis en place un Forum national consultatif (renommé plus tard Forum national des dirigeants), qui a convenu d'un mécanisme par lequel 135 sages sélectionneraient 275 collègues électoraux, composés chacun de 50 membres, qui éliraient à leur tour les 275 membres de la chambre basse du parlement.

Bien que cet accord politique ait déclaré que le parlement fédéral devait approuver le modèle électoral de 2016 et sa mise en œuvre, le 22 mai 2016, le président a publié un décret légalisant les procédures électorales sur lesquelles se sont accordés les participants au Forum national des dirigeants. Le décret aurait été une réponse au fait que le parlement fédéral ne soit pas parvenu à voter l'accord politique et a été soutenu par la communauté internationale malgré certaines critiques (Ulusio 2016 ; Conseil de sécurité de l'ONU 2016).

Les acteurs perturbateurs du processus de règlement politique et leur représentativité potentielle

Alors que le conflit initial a désormais mué, Al-Shabab est devenu le protagoniste principal du conflit qui s'éternise. Bien qu'il ne soit pas partie au processus de règlement politique, le mouvement djihadiste Al-Shabab a été le principal bénéficiaire du manque de crédibilité du processus. Le mouvement a été fondé en 2004, année d'adoption de la CFT. Il a gagné en puissance au sein de l'Union des tribunaux islamiques, notamment lorsque celle-ci a pris le contrôle de Mogadiscio en 2006. De 2007 à 2009, elle a soutenu les soulèvements contre l'intervention éthiopienne qui combat les groupes islamistes, et a étendu son contrôle à de nouveaux territoires. De 2009 à 2011, la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), renforcée, a poussé Al-Shabab à se retirer des territoires envahis depuis 2006, et notamment de Mogadiscio en août 2011 (ICG 2014a, p. 9). Fortement affaibli par la longue campagne militaire menée contre lui (Mosley 2015, p. 15 ; Bryden et Thomas 2015, p. 7 ; LPI 2014, p. 18), Al-Shabab a réussi à se regrouper dans des petites villes au sud et dans le centre du pays. Depuis fin 2015, Al-Shabab pousse la coalition menée par l'AMISOM à lancer des attaques à grande échelle, provoquant de nombreux morts des deux côtés. La force d'Al-Shabab réside toutefois dans sa capacité à se revendiquer en tant que mouvement social et pas seulement d'insurrection armée (ICG 2014a, p. 1).

Conclusions préliminaires

Le processus en Somalie est complexe et confronté à des défis uniques. Il illustre en particulier la tension entre le temps et la légitimité. Bien que la CFT, en tant que première constitution provisoire, ait représenté un pacte d'élites entre les principaux clans, elle était incomplète. Sa réussite aurait certainement nécessité une longue période de négociations constitutionnelles. Au fil du processus, le pacte d'élites n'a jamais été étendu pour obtenir un soutien plus large de la société. Le processus et les élites nationales ont ainsi rapidement perdu de leur légitimité, ce qui a joué en faveur de l'émergence d'acteurs perturbateurs.

Le cas de la Somalie montre aussi la façon dont certains groupes peuvent déstabiliser les processus de règlement politique, notamment en profitant des déficits de légitimité qui sont parfois inhérents aux pactes d'élites, et peuvent alors y forger un autre type de légitimité. Al-Shabab a provoqué un nouveau conflit avec le gouvernement, conflit qui n'était pas envisagé dans le processus de règlement politique en cours. Cela a rendu impossible la tenue d'élections ou le lancement d'un processus constituant plus participatif, empêchant ainsi le processus de renforcer sa propre légitimité.

Toutefois, des règlements politiques infra-étatiques ont été récemment mis en place par les processus de formation des EMF. L'espoir réside dans le fait que de tels règlements pourraient contribuer au renforcement de la légitimité du règlement politique en l'absence d'un suffrage égal (« une personne, un vote ») ou d'un processus constituant plus participatif.

Yémen

Au Yémen, un arrangement politique de transition et l'équivalent d'une constitution provisoire ont été signés le même jour, autorisant le lancement d'un processus constituant. Idéalement, le Yémen aurait ainsi suivi le quatrième modèle de séquençement, mais les dynamiques changeantes du conflit ont perturbé le processus de règlement politique en greffant un processus de paix sur le processus constitutionnel en cours.

En janvier 2011, les Yéménites ont commencé à manifester contre le régime autoritaire du président Saleh. Le 18 mars 2011, les forces de sécurité ont tué une cinquantaine de manifestants et en ont blessé environ 200, marquant ainsi un tournant pour le régime en place. Les principaux membres du gouvernement ont fait défection et Saleh a commencé à perdre le soutien d'alliés de longue date. Le Conseil de coopération du Golfe (CCG), un organe composé de pays de la péninsule arabique, excepté le Yémen, a alors lancé immédiatement la rédaction d'un accord du CCG, dont l'objectif premier était de « sortir de l'impasse créée par les soulèvements arabes de 2011, en mettant fin au long règne d'Ali-Abdallah Saleh, président du Yémen » (Al-Muslimi 2014). Cet accord a été adopté en même temps que le Mécanisme de mise en œuvre du processus de transition.

Un processus de règlement politique planifié en deux phases

Le Mécanisme de mise en œuvre du processus de transition a établi une transition en deux phases. La première démarrait avec l'entrée en vigueur du mécanisme et devait s'achever avec des élections présidentielles anticipées et l'investiture d'un nouveau président. Le président Saleh a démissionné 30 jours après l'accord (en se voyant accorder une immunité le protégeant de poursuites judiciaires) et le vice-président Hadi est alors devenu président par intérim. L'opposition a ensuite désigné le Premier ministre, et le président par intérim Hadi et l'opposition ont établi un gouvernement d'unité nationale. Des élections présidentielles anticipées ont été organisées dans les 90 jours qui ont suivi la signature par Saleh de l'accord du CCG et du Mécanisme de mise en œuvre. Ces élections ont confirmé Hadi au poste de président. Celui-ci a ensuite institué un Comité constitutionnel afin de « superviser la préparation de la nouvelle constitution » (CCG, cité dans Lackner 2016, p. 71). La première

phase comprenait également l'établissement d'un Comité aux affaires militaires pour rétablir la sécurité et la stabilité, qui avait pour mission de mettre fin aux divisions qui scindaient les forces armées et aux conflits avec d'autres groupes armés, ainsi que d'intégrer ces derniers dans des forces armées sous une direction nationale unifiée. Toutefois, ces objectifs n'ont jamais pu être complètement réalisés (Lackner 2016).

La deuxième phase devait durer deux ans, à commencer par l'investiture du président Hadi à l'issue d'élections présidentielles anticipées et devait s'achever par des élections législatives organisées dans le cadre d'une nouvelle constitution. Cette nouvelle constitution devait résulter de discussions à la Conférence du dialogue national (CDN), un forum de 565 participants, dont des représentants des partis politiques et du Mouvement du Sud, des Houthis, des femmes, de la jeunesse et de la société civile (article 20 du Mécanisme de mise en œuvre ; Transfeld 2015). La nouvelle constitution devait être rédigée sous trois mois par une Commission constitutionnelle, établie sous six mois après l'achèvement des travaux de la CDN. Le projet de constitution devait ensuite être approuvé par référendum, être suivi d'élections parlementaires et (éventuellement) présidentielles dans les trois mois suivant son adoption. Ces échéances étaient extrêmement ambitieuses, voire irréalistes.

La CDN a démarré ses travaux le 18 mars 2013 et devait travailler jusqu'en septembre 2013. Après avoir accusé plusieurs retards, la CDN a terminé ses travaux le 25 janvier 2014 (Holzapfel 2014, p. 6). La CDN était chargée des discussions et de la création de groupes de travail pour un certain nombre de problématiques, dont la question de l'autonomie des provinces du sud, les intérêts spécifiques et les tensions avec le Sa'dah (Houthis), la réconciliation nationale et la justice transitionnelle, la consolidation de l'État, la bonne gouvernance, les questions militaires et sécuritaires, l'autonomie d'entités spéciales, les droits et libertés ainsi que les questions de développement (Hassan 2014 ; Gaston 2014). Le rapport final de la CDN comprenait plus de 1 800 décisions mais sans que des accords aient été trouvés sur un certain nombre de questions majeures, parmi lesquelles le nombre de régions à inclure dans l'État fédéral à venir, la question du Sud, la justice transitionnelle, la réforme militaire et les membres du Comité de rédaction de la nouvelle constitution (CDC) (Lackner 2016, p. 45). Un Comité du consensus, créé pour avancer sur ces questions, a également échoué (Salisbury 2015, p. 19).

S'agissant de la future structure fédérale du pays, le président a établi un comité « 8+8 » ou « Comité Nord/Sud », comprenant 8 représentants des Houthis et 8 représentants du Sud, qui se sont accordés sur le fait que le Yémen serait un État fédéral avec une plus grande autonomie accordée aux régions. Toutefois, le comité n'est parvenu à s'accorder ni sur le type de décentralisation financière, administrative et politique, ni sur le nombre de régions que comprendrait le Yémen (Gluck 2015, p. 51 ; Gaston 2014, p. 4). Le président Hadi a alors nommé un Comité des régions composé de 23 membres, chargé de déterminer le nombre de régions dans le futur État fédéral, et dont les décisions seraient définitives (et opportunes). Moins de deux semaines plus tard, le 10 février 2014, le Comité des régions a annoncé que le pays serait constitué de six régions (quatre au nord et deux au sud) (BBC News 2014).

Si le rapport final du comité a inclus l'option de réexaminer les frontières de chacune des régions après au moins un cycle électoral, les Houthis et les séparatistes du Sud ont immédiatement rejeté la répartition proposée (Gaston 2014, p. 4). Les Houthis voulaient avoir accès à la mer et à des ressources naturelles, tandis que les séparatistes du Sud, du moins ceux représentés lors des pourparlers) voulaient former une région unique (Salisbury 2015, p. 18).

Rédaction de la constitution et reprise du conflit

Le 8 mars 2014, le gouvernement Hadi a institué le Comité de rédaction de la nouvelle constitution (CDC) au moyen du décret présidentiel n° 26. Ce décret limite notamment les options à la disposition du CDC en définissant la République du Yémen comme un État

fédéral composé de six régions, conformément au rapport final du Comité des régions (article 2), ne tenant pas compte du mécontentement des Houthis et des représentants du Sud. Le décret fixait, une fois de plus, un calendrier extrêmement serré, en appelant à un référendum sur le projet de constitution dans l'année suivant la date de nomination des membres de la commission (article 6). Ce calendrier ne laissait pas assez de temps à une campagne de consultation du public qui aurait dû avoir lieu après la publication du projet de constitution (article 29). Une telle campagne aurait, en effet, renforcé la crédibilité tant du CDC, comme organe désigné et chargé de rédiger la nouvelle constitution, que du projet de constitution, en ce qu'il répondrait au moins partiellement aux besoins et exigences de la population.

Le 24 avril 2014, le président Hadi a institué par décret l'Autorité nationale pour l'application des résultats de la Conférence du dialogue national (CDN). Cet organe comprenait 82 anciens membres de la CDN, tous volontaires (et non rémunérés) (Lackner 2016, p. 48) et était chargé de superviser le CDC. L'Autorité « est rapidement devenue partie intégrante des luttes de plus en plus tendues entre le régime de transition et les Houthis » (Lackner 2016, p. 48) dans la mesure où ces derniers estimaient que leur pouvoir grandissant ne se reflétait pas suffisamment dans leur représentation au sein de la nouvelle organisation. Entre-temps, le conflit s'est intensifié : les Houthis, qui avaient soutenu les révoltes contre le régime de Saleh en 2011, ont étendu leur contrôle à des territoires bien au-delà de leur base, le gouvernorat de Sa'dah dans le Nord-Est du pays, arrivant même à la capitale Sanaa en septembre 2014.

Le 21 septembre 2014, toutes les parties au conflit ont signé l'Accord de partenariat national et de paix, qui prévoyait la formation d'un nouveau gouvernement (toujours mené par le président Hadi), ainsi que l'élaboration d'un plan pour mettre en œuvre les résultats des travaux de certains groupes de travail de la CDN, en particulier ceux portant sur Sa'dah et la question du Sud (Yemen Times 2014). Parallèlement à la tentative de mise en œuvre de l'accord de partenariat, le CDC a élaboré un projet de constitution qui divisait le Yémen en six régions fédérées. Comme attendu, les Houthis n'ont pas approuvé le projet et ont organisé un coup d'État contre le gouvernement de Hadi le 6 février 2015. Le pouvoir grandissant des Houthis vis-à-vis du régime leur a alors permis de dissoudre le parlement et de déclarer « qu'un conseil présidentiel de cinq membres serait formé et qu'un Comité suprême révolutionnaire dirigerait le pays de façon provisoire » (Département des affaires politiques de l'ONU, s. d.)

Les pourparlers de paix et les tentatives de relance du règlement politique

Le processus initial de règlement politique du conflit et le processus constituant ont été dépassés par un conflit en pleine mutation. À partir de mars 2015, le Yémen a souffert d'une guerre civile de plus en plus virulente, principalement entre les Houthis (assistés par les forces militaires de Saleh dans un improbable mariage de convenance) et une alliance encore plus invraisemblable entre le gouvernement affaibli de Hadi, les séparatistes du Sud, les islamistes sunnites et d'autres adversaires du bloc Houthis/Saleh (ICG 2016a, p. 12), soutenue par une coalition internationale menée par l'Arabie Saoudite. La guerre civile devient rapidement une guerre par procuration, terrain de la rivalité entre l'Arabie Saoudite et l'Iran qui fournit « un contexte géostratégique dans lequel les combats locaux au Yémen se déroulent [chacun des camps étant soutenu par l'une des deux puissances régionales], qui contribue à polariser et radicaliser une situation déjà difficile » (ICG 2016a, p. 26). La guerre civile a également mis en suspens les négociations, tandis que tout le personnel onusien a été retiré du Yémen.

Ce n'est qu'en juin 2015 qu'a été organisée, sous une forte pression internationale, la première série de pourparlers de paix à Genève. Il a toutefois fallu attendre la deuxième série de pourparlers, en décembre 2015, pour que les parties entament des négociations sur les questions de fond, comme l'accès à l'aide humanitaire, la consolidation de la confiance, un cessez-le-feu durable et l'organisation d'une réunion de suivi début 2016 (ICG 2016b, p.

28). Entre les deux séries de négociations, des consultations animées par l'ONU ont eu lieu à Oman, où les deux parties au conflit ont progressivement reconnu la nécessité de négociations politiques et de l'arrêt des violences. Le 15 décembre 2015, la coalition menée par l'Arabie Saoudite a annoncé un cessez-le-feu de sept jours, accepté par les Houthis mais immédiatement rompu par les deux parties belligérantes (ICG 2016a). Le cessez-le-feu a pris officiellement fin le 2 janvier 2016. Les pourparlers de paix sous l'égide des Nations Unies prévus le 14 janvier 2016 ont été repoussés à une date ultérieure ; la situation militaire s'est enlisée et l'État islamique tout comme Al-Qaïda, qui sont présents dans la péninsule arabique, ont étendu leurs opérations militaires dans tout le Yémen (ICG 2016a). Un autre cessez-le-feu est entré en vigueur le 11 avril 2016 (bien que les combats persistent) et les pourparlers de paix ont démarré au Koweït le 22 avril 2016 suite à la confirmation par les Houthis de leur participation « après avoir obtenu la garantie que les forces pro-gouvernementales respecteraient un cessez-le-feu » (Al Jazeera 2016). Toutefois, ces pourparlers ont rapidement échoué (Reuters 2016a).

Même si un accord de cessez-le-feu avait été respecté (ce qui n'a pas été le cas avant septembre 2016) et que les pourparlers de paix avaient mené à un nouveau processus de règlement politique, une des questions clés restait de savoir que faire du projet de constitution de janvier 2015. Doit-il être ignoré et remplacé ? être le sujet d'une campagne de consultation publique ? amendé et/ou approuvé par référendum ?

Conclusions préliminaires

L'exemple du Yémen, tout comme ceux de la Somalie et de la Libye, illustre la difficulté à élaborer une constitution en l'absence d'une adhésion à un cadre de règlement politique largement approuvé (s'il est basique). La CDN n'a pas été capable de résoudre les nombreux désaccords portant sur les paramètres du règlement politique, mais elle aurait pu être plus utile dans un rôle consultatif (Lackner 2016).

Tenter de faire avancer le processus d'élaboration d'une constitution sans un accord politique fondamental sous-jacent a fait basculer le processus. La transition constitutionnelle a alors eu un fardeau trop lourd à porter, ce qui a forcé le président à prendre des décisions sans un large soutien de l'ensemble des parties prenantes et ce, sur une question cruciale, celle du découpage fédéral du pays. Le processus a donc été rapidement dépassé par une nouvelle phase de conflit, dont des dynamiques de guerre par procuration, déstabilisant encore plus le règlement politique fragile à peine institutionnalisé durant la première phase du processus initié par le CCG (Lackner 2016, p. 61 ; Hassan 2014, p. 51 ; Carlino 2014). Les parties ont ainsi été contraintes de reprendre le processus de règlement politique du début.

Conclusions préliminaires sur les études de cas

Les cas de la Somalie, du Yémen et de la Libye montrent, chacun à leur façon, la complexité des processus de réforme constitutionnelle en tant que moyen de négociation d'un accord sur une nouvelle cartographie du pouvoir pour l'État lorsque celui-ci est quasi-inexistant. Les constitutions reposent généralement sur un engagement commun autour d'une configuration territoriale particulière de l'État, de valeurs clés et d'une communauté politique. Toutefois, pour les pays touchés par des conflits, il n'y a souvent que peu ou pas d'accord sous-jacent autour du règlement politique ou du processus qui y mène. Le processus constituant est susceptible d'être supplanté par des conflits et de nouveaux processus de paix.

L'étude de ces trois cas a montré la manière dont le modèle de séquençement spécifique devant être appliqué dans un processus de règlement politique, plus particulièrement dans des contextes fragiles et affectés par un conflit, est fortement déterminée par des facteurs contextuels tels que :

- la nature et l'étendue du conflit ;
- les types d'acteurs impliqués (ou exclus) ;
- le degré auquel le conflit (ou le régime précédent) a affaibli le cadre institutionnel ;
- les types et l'intensité des interventions internationales ;
- la survenue de circonstances critiques qui peuvent soit appuyer, soit menacer de faire dérailler le processus.

Par conséquent, dans les cas les plus complexes, un processus de règlement politique suivant une progression linéaire, partant d'accords de paix pour aboutir à une constitution permanente, en passant par des arrangements politiques de transition, est plutôt l'exception qui confirme la règle. La plupart du temps, les processus de paix et d'élaboration constitutionnelle avancent par étapes intermédiaires et itératives, et seuls quelques-uns d'entre eux parviennent à une constitution permanente qui reflète un accord politique fondamental largement accepté. Les autres échouent dès lors que les dynamiques de conflit changent.

Les dynamiques générales suivantes définissent le terrain des 23 cas analysés ici, et plus particulièrement ceux de la Libye, de la Somalie et du Yémen :

1. Le consensus préexistant à partir duquel est initié le processus constituant est parfois si incomplet qu'il exclut certains groupes clés qui risquent alors de déstabiliser le processus d'élaboration de la constitution.
2. Le vide politique qui résulte d'un accord politique limité et peu inclusif peut engendrer de nouveaux conflits et de nouveaux regroupements politiques susceptibles de défaire les accords obtenus jusqu'alors.
3. De nouvelles allégeances politiques peuvent commencer à créer un nouveau processus de négociation qui se superpose au processus d'élaboration d'une constitution de telle sorte qu'il le sape, voire le remplace.
4. Un processus participatif robuste, qui opère sans suffisamment de soutien de la part des détenteurs du pouvoir politique peut libérer beaucoup d'énergie et engendrer un foisonnement d'idées pour la nouvelle constitution, mais être entravé par un manque d'adhésion de l'élite au résultat final.
5. Les échéances convenues dans les cessez-le-feu, les accords de paix ou les arrangements provisoires peuvent limiter le processus d'élaboration d'une constitution, de telle manière qu'il ne peut pas fonder un cadre constitutionnel efficace.
6. Il peut être difficile de trouver des mécanismes pour résoudre des blocages dus à des désaccords lors de négociations constitutionnelles, qui peuvent, en vertu de leurs relations étroites avec le processus de paix, nécessiter une médiation et une pression extérieures pour être résolues. Toutefois, les acteurs internationaux peuvent rencontrer des difficultés à affirmer la légitimité de leur intervention.
7. Lorsque les acteurs internationaux jouent un rôle majeur, ils peuvent imposer leurs propres conditions concernant le cheminement à suivre. Ces conditions peuvent être

le fruit de leurs propres intérêts nationaux et idéologiques plutôt que des exigences d'une pratique constitutionnelle efficace.

8. Les acteurs internationaux soutiennent parfois les élites locales lorsque celles-ci agissent de façon inconstitutionnelle et ce, afin de « sauver » le processus d'élaboration de la constitution. Cela sape toutefois le principe « du jeu dans le respect des règles constitutionnelles », pourtant encouragé par la communauté internationale.

Notes

1. La société clanique somalienne comprend quatre clans principaux (Darod, Dir, Hawiye et Rahanweyn) et plusieurs plus petits. Les clans sont constitués de lignées familiales, qui se subdivisent en sous-clans ; ces derniers peuvent établir des alliances (temporaires) en temps de guerre (Schmidt 2015).

5. Conclusion : gérer le séquençement des accords de paix et des constitutions

Finalement, qu'est-ce qui détermine le choix d'un séquençement plutôt qu'un autre ? Dans quelle mesure certains choix spécifiques favorisent-ils l'arrivée à un règlement politique stable et à la mise en place d'un ordre constitutionnel qui fonctionne ?

Il est extrêmement difficile de généraliser. Les quatre modèles de séquençement décrits plus haut comprennent des transitions de la guerre à la paix qui, bien que regroupées de façon globale dans des modèles-types de séquençement, sont différentes les unes des autres du fait : (a) de la durée du processus ; (b) du nombre d'accords tentés ou nécessaires ; (c) du contenu des accords en question et, ce qui est peut-être le plus important, (d) de la relation entre le processus d'élaboration de la constitution et le processus de règlement politique du conflit.

En Afrique du Sud par exemple, le séquençement spécifique et les innovations en résultant ont été possibles en partie grâce à l'émergence d'un accord politique fondamental largement approuvé, qui s'est notamment reflété dans la constitution provisoire. Dans d'autres situations conflictuelles, comme au Népal, le processus d'élaboration de la constitution a été utilisé, au fond, pour poursuivre des négociations incomplètes, le processus constitutionnel final étant censé poursuivre l'élaboration d'un accord concernant les structures gouvernementales du pays, plutôt que de simplement convertir un accord antérieur en un texte constitutionnel de qualité. Dans d'autres contextes, l'absence d'accord politique produit même des processus constituants plus incrémentaux, passant par des arrangements de transition et des constitutions provisoires avant d'aboutir à des constitutions permanentes.

Il est important de reconnaître, dès le départ, que les choix de séquençement ne sont pas faits en suivant les « bonnes pratiques », mais plutôt en se fondant sur « ce qu'il est possible de faire ». Le tableau 5.1 détaille les types d'impératifs à court et long terme qui sont déterminants pour le séquençement et qui affectent les chances de parvenir à un texte constitutionnel capable d'organiser efficacement le gouvernement et de protéger les droits des citoyens. Les interactions entre ces impératifs peuvent avoir différentes implications sur le type de processus de règlement politique et le modèle de séquençement dans lesquels un pays se lance. Toutefois, les études de cas précédentes montrent qu'occasionnellement (au niveau local comme international), les décideurs encouragent à choisir un modèle de séquençement en particulier malgré les facteurs spécifiques au contexte, ce qui rend la réussite peu probable, avec des conséquences potentiellement pernicieuses.

Les efforts pour atteindre deux objectifs en même temps (un accord politique fondamental entre élites, crucial pour mettre fin au conflit, et un ordre constitutionnel efficace et capable d'appuyer et de développer cet accord) ne doivent pas être vus en tant que choix fondé sur les

« bonnes pratiques » ; il faut plutôt regarder la manière dont ils permettent de gérer un ensemble de dilemmes portant sur ces impératifs à court et long terme, qui peuvent également être vus comme des compromis. Ces derniers découlent du fait qu'un accord entre parties belligérantes est nécessaire pour un règlement politique. Néanmoins, un ensemble plus large d'engagements fondés sur des principes généraux est nécessaire pour garantir l'efficacité constitutionnelle et l'État de droit. Ces impératifs contrastés sont parfois en conflit les uns avec les autres.

Tableau 5.1. Impératifs à court et long termes d'un règlement politique

Impératifs à court terme	Impératifs à long terme
Paix négative : mettre fin aux violences	Paix positive : des structures politiques et juridiques justes et efficaces
Un « accord » initial entre les élites politiques : un premier accord fort et clair sur l'accès au pouvoir, qui permettra la transition	Des arrangements institutionnels souples : un ensemble d'arrangements qui restent ouverts et réactifs face à de nouveaux besoins d'inclusivité sur le long terme et qui ne soient pas inféodés à un individu ou à une élite en particulier
Agir vite : s'engager rapidement à un cessez-le-feu et à un nouveau cadre institutionnel	Prendre le temps : un ensemble d'institutions juridiques et politiques développées et adaptées localement avec un soutien suffisant pour être efficaces
Inclusion des élites : inclusion des groupes principaux et prise en compte de leurs intérêts	Inclusion de la société : une participation sociale élargie et un engagement pour le « bien commun »
Planifier clairement l'inclusion ou l'exclusion des principaux acteurs perturbateurs	La capacité à revoir l'inclusion ou l'exclusion des acteurs perturbateurs dans le règlement constitutionnel. Permettre une évolution constitutionnelle, qui peut demander de chercher des moyens pour inclure des « acteurs perturbateurs » précédemment exclus, ou d'exclure ou de limiter les capacités de nuisance des perturbateurs déjà inclus
Garanties internationales et application : un engagement international suffisant et l'application de l'accord initial afin de surmonter toute réticence à sa mise en œuvre	Des processus que l'entité locale s'est appropriée et consentement : des ordres constitutionnels pertinents et efficaces pour le peuple qu'ils gouvernent

Les tensions entre les exigences à court terme de règlement politique et les besoins à long terme demandent une gestion prudente des compromis entre les deux. Les options de séquençement présentent différents avantages et inconvénients en ce sens ; ils peuvent être amplifiés (ou atténués) lorsqu'ils sont bien appréhendés.

1. *Créer une paix nécessaire ou construire une paix durable.* Une certaine forme de paix négative (Galtung 1969, p. 183) – ou l'absence de violence – est nécessaire avant de commencer à négocier un arrangement constitutionnel final. Toutefois, bien que les acteurs armés souhaitent des garanties constitutionnelles d'accès au pouvoir avant de se préparer à quitter le champ de bataille, l'ordre constitutionnel, pour une paix plus durable, doit être en mesure d'être plus qu'un « marché déloyal » : il doit reposer sur un ensemble de soutiens et représenter différents intérêts, plus larges que ceux que les acteurs armés peuvent amener à la table des négociations. Préparer l'élaboration de la constitution grâce à des arrangements de transition et/ou des constitutions provisoires peut permettre un équilibre entre, d'une part, accorder suffisamment de garanties aux acteurs armés et, d'autre part, accorder des capacités suffisantes à « l'accord » constitutionnel pour qu'il puisse être élargi et approfondi plus tard. Toutefois, un tel effort peut aussi obliger le processus constituant à porter le lourd fardeau d'élaborer un accord sur les paramètres fondamentaux du règlement politique.

2. *Un accord temporaire ou un texte permanent.* Il existe également une tension entre la production d'un accord constitutionnel suffisamment permanent pour que les parties armées y soient pleinement engagées, et le fait de le laisser ouvert à de nouveaux processus de changement à l'avenir, dont des amendements constitutionnels. La manière d'aborder le séquençement et les questions d'échéances qui y sont attachées doit tenter de trouver un équilibre entre (a) suffisamment de garanties auprès des acteurs politico-militaires pour qu'ils acceptent d'arrêter les combats et (b) suffisamment d'ouverture pour permettre, à terme, un processus participatif de consolidation de la constitution.
3. *Le besoin d'agir vite ou celui de prendre le temps.* Les processus de paix et les moments constitutionnels engendrent souvent des créneaux très brefs durant lesquels le changement est possible. Toutefois, le développement constitutionnel et une large inclusion dans le processus constituant prennent du temps. Le processus doit donc trouver un équilibre entre la vitesse nécessaire à la mise en place des structures de transition le cas échéant, et le temps nécessaire à l'élaboration d'une constitution.
4. *Participation ou pacte d'élites.* L'approbation par les élites politico-militaires et une participation large de la population sont toute deux importantes pour la future mise en œuvre du cadre constitutionnel, et doivent donc être garanties de différentes manières durant les étapes successives du processus de règlement politique du conflit. Bien que les élections et la participation de la population soient comprises par les acteurs internationaux comme des garanties clés d'un processus constituant inclusif, la réussite d'un tel processus dépend également de sa capacité à cerner et refléter l'accord politique fondamental convenu par ceux qui se trouvaient à la table principale des négociations. Il est également crucial de prendre en compte l'existence du lien, parfois ténu, entre les élites politiques et les groupes armés dans certains contextes. Il convient de s'assurer que les éléments sur lesquels les élites politiques se sont mises d'accord à la table des négociations reflètent également les besoins et les exigences des groupes armés, qui pourrait sinon perturber le processus.
5. *Inclure ou exclure les acteurs perturbateurs.* Selon la nature et la virulence des perturbateurs (potentiels), il peut être nécessaire d'élaborer des plans pour évaluer les conséquences d'une inclusion ou d'une exclusion de certains groupes à certaines étapes du processus afin d'éviter que le projet ne déraile, que ce soit à cause d'éléments internes ou externes. Ces plans peuvent changer au fur et à mesure du processus et au gré des nouvelles opportunités pour inclure d'anciens fauteurs de troubles ou répondre aux demandes de l'électorat.
6. *Garanties internationales ou processus appropriés par les acteurs locaux.* Selon le statut du cadre institutionnel, les garants internationaux doivent éventuellement s'assurer de sa conformité avec le cessez-le-feu ou l'accord de paix. Toutefois, ils peuvent aussi imposer au processus leurs propres conditions. Pour qu'une telle intervention soit efficace, les acteurs internationaux doivent s'assurer qu'ils possèdent une légitimité suffisante sur le terrain, autrement dit, que les accords répondent à des besoins et des exigences locales (raisonnables).

Références bibliographiques

- Ainte A., « Somalia: Legitimacy of the Provisional Constitution » [Somalie. La légitimité de la constitution provisoire], Conciliation Resources, Accord Issue 25, 2014, <<http://www.c-r.org/accord/legitimacy-and-peace-processes/somalia-legitimacy-provisional-constitution>>, consulté le 20 juin 2016
- Al-Ali Z., « Libya's draft interim constitution: an analysis » [Le projet de constitution provisoire libyen. Analyse], ConstitutionNet, 5 septembre 2011, <<http://www.constitutionnet.org/news/libya-s-draft-interim-constitution-analysis>>, consulté le 15 avril 2016
- Al Jazeera, « Yemen peace talks set to begin in Kuwait after delay » [Les négociations de paix du Yémen vont démarrer au Koweït après avoir été retardées], 20 avril 2016, <<http://www.aljazeera.com/newa/2016/04/yemen-peace-talks-set-kuwait-delay-160420171242538.html>>, consulté le 15 mai 2016
- Al-Muslimi F., « A new deal in Yemen? » [Un nouvel accord au Yémen ?], Carnegie Endowment for International Peace, 31 octobre 2014, <<http://carnegieendowment.org/syriaincrisis/?fa=57091>>, consulté le 15 mai 2016
- Allison S., « Even Zimbabwe's constitution waits for Mugabe to pass the baton, or pass away » [Au Zimbabwe, même la constitution attend que Mugabe passe le relais ou meure], The Guardian, 26 mars 2013, <<https://www.theguardian.com/world/2013/mar/26/zimbabwe-mugabe-constitution-die>>, consulté le 10 octobre 2016
- Ankut P. Y., *The Role of Constitution-building Processes in Democratization: Case Study Rwanda* [Le rôle des processus de réforme constitutionnelle dans la voie vers la démocratie : Le cas du Rwanda], Stockholm, IDEA International, 2005, <http://www.constitutionnet.org/files/cbp_rwanda.pdf>, consulté le 22 juillet 2016
- Atta-Asamoah A., *Long Walk to Restoration: Lessons from Somalia's Transition Process* [La longue marche vers le redressement. Les leçons du processus de transition de la Somalie], Pretoria, Institut d'études de sécurité, 2013
- Aucoin L. et Brandt M., « East Timor's constitutional passage to independence » [La transition constitutionnelle du Timor Leste vers l'indépendance], in Miller L. E. (dir.),

Framing the State in Times of Transition [Concevoir l'État en temps de transition], Washington (DC), Institut des États-Unis pour la paix, 2010

- Barnes C., « Renegotiating the Political Settlement in War-to-Peace Transitions » [Renégocier le règlement politique dans les transitions de la guerre vers la paix], Conciliation Resources, mars 2009
- Barnes C. et De Klerk E., « South Africa's Multi-party Constitutional Negotiation Process » [Le processus de négociation constitutionnel multipartite en Afrique du Sud], Conciliation Resources, Accord Issue 5, 2003, <<http://www.c-r.org/accord/public-participation/south-africas-multi-party-constitutional-negotiation-process>>, consulté le 19 juillet 2016
- BBC News, « Yemen to become federation of six regions » [Le Yémen va devenir une fédération de six régions], 10 février 2014, <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26125721>>, consulté le 20 mai 2016
- Bell C., *Peace Agreements and Human Rights* [Accords de paix et droits humains], Oxford, Oxford University Press, 2000
- , « Peace agreements: their nature and legal status » [Les Accords de paix. Leur nature et leur statut juridique], *American Journal of International Law* (2006), p. 373-412
- , *On the Law of Peace: Peace Agreements and the New Lex Pacificatoria* [Sur le droit de la paix. Accords de paix et le droit des artisans de la paix], Oxford, Oxford University Press, 2008
- , *What We Talk about When We Talk about Political Settlements: Towards Inclusive and Open Political Settlements in an Era of Disillusionment* [De quoi parle-t-on quand on parle d'accords politiques. Vers des accords politiques inclusifs et ouverts à une époque de désillusions], Édimbourg, Programme de recherche sur les accords politiques, 2015
- Bilchitz D. et al, *Assessing the Performance of the South African Constitution* [Évaluer la performance de la constitution sud-africaine], Stockholm, IDEA International, 2016
- Brett R. et Delgado A., « The role of constitution-building processes in democratization: Guatemala case study » [Le rôle des processus de réforme constitutionnelle dans la démocratisation. Le cas du Guatemala], IDEA International, 2005, non publié, <<http://www.idea.int/cbp/upload/CBP-Guatemala.pdf>>, consulté le 8 octobre 2016
- Brandt M., Cottrell J., Ghai Y. et Regan A., *Constitution-making and Reform : Options for the Process* [Élaboration de la constitution et réformes. Les options pour le processus], Genève, Interpeace, 2011
- Bryden M., *Somalia Redux? Assessing the New Somali Federal Government* [La Somalie rattrapée ? Évaluer le nouveau gouvernement fédéral somalien], Washington (DC), Centre pour les études stratégiques et internationales, 2013
- Bryden M. et Thomas T., *Somalia's Troubled Transition: Vision 2016 Revisited* [La transition troublée en Somalie. La Vision 2016 revisitée], Nairobi, Sahan Research, 2015, <<http://sclr.stabilisationunit.gov.uk/top-10-reads/geographic/somalia/892-somalia-s-troubled-transition-vision-2016-revisited?path=somalia>>, consulté le 20 juin 2016

- Castillejo C., *Promoting Inclusion in Political Settlements: A Priority for International Actors?* [Promouvoir l'inclusion dans les règlements politiques : une priorité pour les acteurs internationaux ?], Oslo, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2014
- Carlino L., « Yemen's southern insurgency is undermining the political transition » [L'insurrection dans le Sud du Yémen sape la transition politique], *Jamestown Terrorism Monitor*, 12/5 (2014), <http://www.jamestown.org/programs/tm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=42049&cHash=5ed26f00834533aabecb0c7a0935a089.Vx3TyPl95D8>, consulté le 16 mai 2016
- Carter Center, *Syria : Options for a Political Transition* [Syrie. Les options pour une transition politique], Atlanta (GA), Carter Center, 2015, <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/syria-conflict/options-for-political-transition-in-syria-jul-2015-en.pdf>, consulté le 15 juillet 2016
- Choudry S. (dir.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* [La conception constitutionnelle pour des sociétés divisées. Intégration ou accommodement ?], Oxford, Oxford University Press, 2010
- Connolly L., « The Troubled Road to Peace » [La voie troublée vers la paix], *ACCORD Policy and Practice Brief*, 21 (février 2013), <<http://www.ethz.ch/isn/160369/ACCORD-policy-practice-brief-21.pdf>>, consulté le 19 juillet 2016
- Cour internationale de justice, « Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo » [Conformité au droit international de la déclaration d'indépendance unilatérale du Kosovo], avis consultatif, 22 juillet 2010, <<http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>>, consulté le 10 octobre 2016
- Crisis Watch Database, « Yemen » [Yémen], 2016, <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/crisiswatch-database.aspx?CountryIDs=%7b9D2149C0-C350-40FC-BE12-7693FB454AEE%7d#results>>, consulté le 15 juillet 2016
- Crouch J., « Federalisation in Somalia: it takes strong bricks to build a state » [Fédéralisation en Somalie. Il faut des briques solides pour construire un État], Saferworld, 14 juin 2016, <bit.ly/28IvLup>, consulté le 20 juin 2016
- Darby J. et MacGinty R., *The Management of Peace Processes* [Gestion des processus de paix], Londres, Palgrave Macmillan, 2000
- Département du Développement international (DFID), *The Politics of Recovery: Elites, Citizens and States. Findings from Ten Years of DFID-funded research on Governance and Fragile States 2001-2010* [Les politiques de relance. Élités, citoyens et États. Résultats de dix ans de recherches financées par le DFID sur la gouvernance et les États fragiles 2001-2010], Londres, DFID, 2010
- Di John J. et Putzel J., *Political Settlements* [Règlements politiques], Birmingham, Centre de ressources sur la gouvernance et le développement social, 2009
- El Amrani, I., « How much of Libya does the Islamic State control? » [Jusqu'à quel point l'État islamique contrôle-t-il la Libye ?], *Foreign Policy*, 18 février 2016

- Easterday J. S., « Peace agreements as a framework for jus post bellum » [Les accords de paix : un cadre pour le jus post bellum], in Stahn C., Easterday J. S. et Iverson J. (dir.), *Jus Post Bellum*, Oxford, Oxford University Press, 2014
- Ebrahim H. et Miller L. E., « Creating the birth certificate of a new South Africa: constitution making after apartheid » [Créer le certificat de naissance d'une nouvelle Afrique du Sud. L'élaboration d'une constitution après l'apartheid], in Miller L. E. (dir.), *Framing the State in Times of Transition* [Concevoir l'État en temps de transition], Washington (DC), Institut des États-Unis pour la paix, 2010
- Eljarh M., « Libya's Islamists go for broke » [La faillite des islamistes libyens], *Foreign Policy*, 22 juillet 2014a
- , « The Supreme Court decision that's ripping Libya apart » [La décision de la Cour suprême qui déchire la Libye], *Foreign Policy*, 6 novembre 2014b
- Fisas V., *Yearbook of Peace Processes* [Rapport annuel sur les processus de paix], Barcelone, Escola de Cultura da Pau, 2015
- Fritz V. et Menocal A., *Understanding State-Building from a Political Economy Perspective* [Comprendre la construction d'un État d'un point de vue politico-économique], Londres, Overseas Development Institute, 2007
- Galtung J., « Violence, peace, and peace research » [Violences, paix et recherches sur la paix], *Journal of Peace Research*, 6/3 (1969), p. 167—191
- Gartenstein-Ross D. et Barr N., *Dignity and Dawn: Libya's Escalating Civil War* [Les opérations Dignité et Aube libyenne. Aggravation de la guerre civile en Libye], La Haye, Centre international de lutte contre le terrorisme, 2015
- Gaston E., *Process Lessons Learned in Yemen's National Dialogue* [Leçons sur les processus tirées du dialogue national du Yémen], Washington (DC), Institut des États-Unis pour la paix, 2014
- Ginsburg T., Elkins Z. et Blount J., « Does the process of constitution-making matter? » [Le processus d'élaboration d'une constitution est-il important ?], *Annual Review of Law and Social Sciences*, 5/5 (2009), p. 201-23
- Gluck J., « Constitution-building in a political vacuum: Libya and Yemen in 2014 » [L'élaboration d'une constitution dans un vide politique. La Libye et le Yémen en 2014], in Bisarya S. (dir.), *Annual Review of Constitution-Building Processes: 2014* [Annales 2014 des processus de réforme constitutionnelle], Stockholm, IDEA International, 2015
- Goobjoog News*, « Somali Parliament approves electoral and boundaries and Federation Commissions » [Le parlement somalien approuve les commissions dédiées aux élections, aux frontières et à la fédération], 6 juillet 2015, <<http://goobjoog.com/english/?p=15555xc>>, consulté le 1er juillet 2016
- The Guardian*, « The Guardian view on Yemen's war: a year of living shamefully » [Opinion de The Guardian sur la guerre au Yémen. Une année à vivre dans des conditions indignes], 29 mars 2016, <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2016/mar/29/>>

- the-guardian-view-on-yemens-war-a-year-of-living-shamefully>, consulté le 3 octobre 2016
- Hart V., « Constitution-making and the transformation of conflict » [L'élaboration d'une constitution et la transformation du conflit], *Peace and Change*, 26/2 (avril 2001), p. 153-176
- Hassan A. S., « Yemen National Dialogue Conference. Managing Peaceful Change ? » [La conférence du dialogue national au Yémen. La gestion d'un changement pacifique ?], *Conciliation Resources Accord*, 25 (2014)
- Holzappel P. B., *Yemen's Transition Process: Between Fragmentation and Transformation* [Le processus de transition au Yémen : entre fragmentation et transformation], Washington (DC), Institut des États-Unis pour la paix, 2014
- Hosh A., « Somalia's democracy deferred: Proposed electoral models to complete the transition » [La démocratie en Somalie reportée. Les modèles électoraux proposés pour achever la transition], *ConstitutionNet*, 18 mars 2016, <<http://www.constitutionnet.org/news/somalias-democracy-deferred-proposed-electoral-models-complete-transition>>, consulté le 1er juillet 2016
- International Crisis Group, « Somalia: to move beyond the failed state » [Somalie : sortir de l'État failli], *Crisis Group Africa Report*, 147, 23 décembre 2008
- , « Somalia: Al-Shabaab—it will be a long war » [Somalie. Al-Shabaab – la guerre sera longue], *Crisis Group Africa Briefing*, 99, 26 juin 2014a
- , « Bosnia's future » [L'avenir de la Bosnie], *Europe Report*, 232, 10 juillet 2014b
- , « Crisis Watch Database Libya 1 March 2016 » [Base de données de surveillance des crises ; Libye, 1er mars 2016], 2016a, <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/crisiswatch-database.aspx?CountryIDs=%7b28685262-BE79-473E-B18E-ED22761A0F17%7d#results>>, consulté le 10 mars 2016
- , « Yemen: is peace possible? » [La paix est-elle possible au Yémen ?], *Crisis Group Middle East Report*, 167, 9 février 2016b, <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/yemen-peace-possible>>
- Ingram S., « Political Settlements: The History of an Idea in Policy and Theory » [Règlements politiques. L'histoire d'une idée en pratique et en théorie], Document de travail sur l'État, la société et la gouvernance en Mélanésie, université nationale d'Australie, 2014
- IDEA International, *Constitution-Building in Political Settlement Processes: The Quest for Inclusion* [L'élaboration d'une constitution dans les processus de règlements politiques. La quête d'inclusion], compte rendu de workshop, Stockholm, IDEA International, 2016a, <http://www.constitutionnet.org/files/constitutionbuilding_in_political_settlement_processes_workshop_report_december_2015.pdf>, consulté le 15 juillet 2016
- Kabumba B., « Article 96: The provision that could break Burundi » [L'article 96. La disposition qui pourrait faire tomber le Burundi], *ConstitutionNet*, 14 mai 2015,

<<http://www.constitutionnet.org/news/article-96-provision-could-break-burundi>>, consulté le 1 septembre 2016

- Khan M., « The capitalist transformation » [La transformation capitaliste], in Jomo K. S. et Reinert E. S. (dir.), *The Origins of Development Economics: How Schools of Economic Thought Addressed Development* [Les origines de l'économie du développement. Comment les écoles de pensée économique ont abordé la question du développement], Londres, Zed Press, 2005
- , « Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions » [Les règlements politiques et la gouvernance des institutions favorisant la croissance], série de documents de recherche sur la gouvernance favorisant la croissance, School of Oriental and African Studies, université de Londres, 2010
- Lackner H., *Yemen's 'Peaceful' Transition from Autocracy: Could it Have Succeeded?* [La transition « pacifique » du Yémen pour sortir de l'autocratie : aurait-elle pu réussir ?], Stockholm, IDEA International, 2016
- Laws E., « Political Settlements, Elite Pacts, and Governments of National Unity, A Conceptual Study » [Règlements politiques, pactes des élites et gouvernements d'unité nationale. Étude conceptuelle], Development Leadership Program Background Paper n° 10, août 2012
- Libya Channel, « Libya's constituent assembly divided over Oman sessions » [L'assemblée constituante libyenne divisée sur la question des sessions d'Oman], 22 mars 2016, <<http://en.libyaschannel.com/2016/03/22/in-depth-libyas-constituent-assembly-divided-over-oman-sessions/>>, consulté le 2 août 2016
- Libyan Gazette*, « Libya's constitutional drafting assembly violates the Libyan Political Agreement » [L'assemblée libyenne chargée de la rédaction de la constitution viole le règlement politique libyen], 2016, <<https://www.libyngazette.net/2016/05/09/libyas-constitutional-drafting-assembly-violates-the-libyan-political-agreement/>>, consulté le 15 juillet 2016
- Libya Observer*, « CDA boycotting members consider Oman and Al-Bayda meetings illegal » [Les membres qui boycottent la CDA considèrent comme illégales les réunions d'Oman et d'Al-Bayda], 19 avril 2016, <<http://www.libyaobserver.ly/news/cda-boycotting-members-consider-oman-and-al-bayda-meetings-illegal>>, consulté le 15 juillet 2016
- Libya Prospect*, « Sixteen CDA members denounce the constitution drafting » [Seize membres de la CDA dénoncent la rédaction de la constitution], 17 juillet 2016, <<http://libyaprospect.com/index.php/2016/07/17/sixteen-cda-members-denounce-the-constitution-drafting/>>, consulté le 2 août 2016
- Life and Peace Institute (LPI), *Alternatives for Conflict Transformation in Somalia: A Snapshot and Analysis of Key Political Actors' Views and Strategies* [Alternatives à la transformation du conflit en Somalie. Instantané et analyse des positions et des stratégies des principaux acteurs politiques], Uppsala, Suède, LPI, 2014
- Maghur A. K., « A legal look into the Libyan Supreme Court ruling » [Regard juridique sur la décision de la cour suprême libyenne], Atlantic Council, 8 décembre 2014

- Marks S. P., « The process of creating a new constitution in Cambodia » [Le processus de création d'une nouvelle constitution au Cambodge], in Miller L. E. (dir.), *Framing the State in Times of Transition* [Concevoir l'État en temps de transition], Washington (DC), Institut des États-Unis pour la paix, 2010
- Menocal A., « Political settlements and the politics of inclusion » [Règlements politiques et politiques d'inclusion], Developmental Leadership Program, octobre 2015
- Mosley J., *Somalia's Federal Future. Layered Agendas, Risks and Opportunities* [L'avenir fédéral de la Somalie. Calendriers étagés, risques et opportunités], Londres, Chatham House, 2015 Nations Unies, Assemblée générale et Conseil de sécurité, « Communiqué final du Groupe d'action pour la Syrie » [Communiqué de Genève], 20 juin 2012, A/66/865-S/2012/522, <<http://peacemaker.un.org/node/1581>>, consulté le 8 octobre 2016
- Nations Unies, Centre d'actualités, « UN welcomes “historic” signing of Libyan Political Agreement » [L'ONU salue la signature « historique » de l'accord politique libyen], 17 décembre 2015, <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52845#.V6CFOPm7hBc>>, consulté le 2 août 2016
- Nations Unies, Conseil de sécurité, « Déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur la Somalie », communiqué de presse SC/12369-AFR/3383, 23 mai 2016, <<http://www.un.org/press/fr/2016/sc12369.doc.html>>, consulté le 3 octobre 2016
- Nations Unies, Département des affaires politiques, « Yemen » [Yémen], s. d., <<http://www.un.org/undpa/middleeast-westasia/yemen>>, consulté le 8 octobre 2016
- Nations Unies, The UN Constitutional, « Interview with Dr. Ali Tarhouni, President of the Libya Constitutional Drafting Assembly » [Entretien avec le Dr. Ali Tarhouni, président de la CDA de Libye], UN Constitutional, lettre d'information 4 (printemps 2015), <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TheUNConstitutional_Issue4_May2015_0.pdf>, consulté le 7 octobre 2016
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *From Power Struggles to Sustainable Peace: Understanding Political Settlements* [Des luttes pour le pouvoir à la paix durable. Comprendre les règlements politiques], Paris, OCDE, 2011
- Paris R. et Sisk T. D. (dir.), *The Dilemma of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* [Le dilemme de la construction de l'État. Faire face aux contradictions des opérations de paix après une guerre], Londres, Routledge, 2009
- Parks T. et Cole W., *Political Settlements: Implications for Development Policy and Practice* [Les règlements politiques. Les implications pour les politiques et pratiques de développement], San Francisco (CA), Asia Foundation, 2010
- Reuters, « Libya faces chaos as top court rejects elected assembly » [Le rejet par la Cour suprême de l'assemblée élue plonge la Libye dans le chaos], 6 novembre 2014, <<http://www.reuters.com/article/us-libya-security-parliament-idUSKBN0IQ0YF20141106>>, consulté le 15 mars 2016
- , « Yemen peace talks delayed as fighting goes on despite ceasefire » [Les négociations de paix au Yémen reportées à cause des combats qui persistent malgré le cessez-le-feu], *The*

- Guardian*, 18 avril 2016a, <<http://www.theguardian.com/world/2016/apr/18/yemen-peace-talks-delayed-as-fighting-goes-on-depsite-ceasefire>>, consulté le 3 octobre 2016
- , « Libyan unity government extends control over Tripoli ministries » [Le gouvernement d'unité libyen étend son contrôle sur les ministères à Tripoli], 25 avril 2016b, <<http://reuters.com/article/us-libya-security-politics-idUSKCN0XM23B>>, consulté le 15 mars 2016
- Reyntjens F., « Burundi: Institutionalizing Ethnicity to Bridge the Ethnic Divide » [Burundi. Institutionnaliser l'ethnicité pour combler la fracture ethnique], in Kuperman A. J. (dir.), *Constitutions and Conflict Management in Africa. Preventing Civil War Through Institutional Design* [Constitutions et gestion des conflits en Afrique. Éviter la guerre civile grâce au design institutionnel], Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 2015, p. 27-50
- Saalax W. C. et Ibrahim A. A., « Somali Peace Agreements Fueling Factionalism » [Les accords de paix en Somalie alimentent le factionnalisme], Conciliation Resources, Accord, n° 21, 2010, <<https://www.c-r.org/accord/somalia/somali-peace-agreements-fuelling-factionalism>>, consulté le 8 octobre 2016
- Salisbury P., « Federalism, conflict and fragmentation in Yemen » [Fédéralisme, conflit et fragmentation au Yémen], Saferworld, octobre 2015, <<http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/1007-federalism-conflict-and-fragmentation-in-yemen>>, consulté le 3 octobre 2016
- Samuels K., « Post-conflict peace-building and constitution-making » [Consolidation de la paix et élaboration d'une constitution post-conflit], *Chicago Journal of International Law*, 6/2 (2005), p. 663—682
- , « Postwar constitution building: opportunities and challenges » [Élaboration de constitutions après des guerres. Défis et opportunités], in Paris R. et Sisk T. D. (dir.), *The Dilemma of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* [Le dilemme de la construction de l'État. Faire face aux contradictions des opérations de paix après une guerre], Londres, Routledge, 2009
- Schmidt J. A., « Vision 2016 in Autumn 2015. What can still be achieved in the Somali peace- and state-building process? » [Vision 2016 en automne 2015 : que peut-il encore être fait dans les processus de consolidation de la paix et de l'État en Somalie ?], ConstitutionNet, 30 octobre 2015, <<http://www.constitutionnet.org/news/vision-2016-autumn-2015-what-can-still-be-achieved-somali-peace-and-state-building-process>>, consulté le 3 octobre 2016
- Spies C., « South Africa's National Peace Accord: its structures and functions » [L'accord de paix national en Afrique du Sud. Structures et fonctions], Conciliation Resources, Accord, n° 13, 2002, <<https://www.c-r.org/accord/public-participation/south-african-national-peace-accord-its-structures-and-functions>>, consulté le 1er juillet 2016
- Transfeld M., « The Failure of the Transitional Process in Yemen » [L'échec du processus de transition au Yémen], Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comments, 6 (2015), <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/yemen-transitional-process-failed>>, consulté le 8 octobre 2016

- Ulus M. M., « Somalia: commentary on presidential decree legalizing 2016 election » [Somalie. Commentaire sur le décret présidentiel légalisant les élections de 2016], *Hiiraan*, 29 mai 2016, <http://www.hiiraan/op4/2016/may/105652/somalia_commentary_on_presidential_decree_legalizing_2016_election.aspx>, consulté le 8 octobre 2016
- Uppsala Conflict Data Program, « Definitions » [Définitions], s. d., <<http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>>, consulté le 15 juillet 2016
- Weller M., « The Rambouillet Conference on Kosovo » [La conférence de Rambouillet sur le Kosovo], *International Affairs*, 75/2 (1999), p. 211-251
- Whaites A., *States in Development: Understanding State-Building* [Les États en développement. Comprendre la construction de l'État], Londres, Département du Développement international, 2008
- Widner J., « Constitution writing in post-conflict settings: an overview » [La rédaction d'une constitution dans un contexte post-conflit. Aperçu], *William and Mary Law Review*, 49 (2008), p. 1513-1541
- , « Constitution writing and conflict resolution » [Rédaction d'une constitution et résolution de conflits], *The Round Table*, 94/381 (2005), p. 503-518
- , « Chad 1996 » [Tchad 1996], *Constitution Writing and Conflict Resolution: Data and Summaries*, s. d., <<https://www.princeton.edu/~pcwcr/reports/chad1996.html>>, consulté le 10 octobre 2016
- Wolpe H., *Making Peace after Genocide: Anatomy of the Burundi Process* [Faire la paix après un génocide. Anatomie du processus burundais], Washington (DC), Institut des États-Unis pour la paix, 2011
- Yemen Times, « Peace and National Partnership Agreement signed » [L'accord de partenariat national pour la paix signé], 23 septembre 2014, <<http://www.yementimes.com/en/1818/news/4365/Peace-and-National-Partnership-Agreement-signed.html>>, consulté le 8 octobre 2016
- Zulueta-Fülscher K., *Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools* [Les constitutions provisoires. Des outils de maintien de la paix et de renforcement de la démocratie], Stockholm, IDEA International, 2015

Annexe A. Accords de paix

Afghanistan

Accord sur les arrangements provisoires en Afghanistan dans l'attente d'un rétablissement des institutions gouvernementales permanentes (accord de Bonn), 5 décembre 2001

Afrique du Sud

Accord de paix national, 1991, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ZA_910914_National%20Peace%20Accord.pdf>

Constitution provisoire, 1993 (adoptée en 1994, <<https://ucdpged.uu.se/peaceagreements/fulltext/SyA%2019931118.pdf>>

Constitution définitive, 1996 (adoptée en 1997), <https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012.pdf?lang=en>

Bosnie-Herzégovine

Accord de paix de Dayton, 1995, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf>

Bougainville (Papouasie-Nouvelle Guinée)

Charte de Mirigini pour un nouveau Bougainville, 1994, <<https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/326>>

Accord de paix de Bougainville, 2001, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PG_010830_BougainvillePeaceAgreement.pdf>

Constitution de la région autonome de Bougainville, 2004, <<http://www.paclii.org/pg/constitution-bougainville-2004.html>>

Burundi

Conseil de sécurité de l'ONU, Accord portant convention de gouvernement, 1994, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BI_940910_AgreementEmbodyingConventionOnGovernance.pdf>

Constitution provisoire, 1998, <<https://constitutionnet.org/vl/item/interim-constitution-burundi-1998-2001>>

Accord de paix et de réconciliation d'Arusha pour le Burundi (accord d'Arusha), 2000, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BI_000828_Arusha%20Peace%20and%20Reconciliation%20Agreement%20for%20Burundi.pdf>

Deuxième constitution provisoire, 2001, <<https://mjp.univ-perp.fr/constit/bi2001.htm>>

Constitution définitive, 2005, <https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005.pdf>

Cambodge

Conseil de sécurité de l'ONU, Acte final de la conférence de Paris sur le Cambodge, 1991, <<https://peacemaker.un.org/cambodiaparisagreement91>>

Comores

Accord-cadre pour la réconciliation aux Comores, 2001, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KM_010217_Accord%20cadre%20pour%20la%20reconciliation%20aux%20Comores%20%28Fomboni%29.pdf>

Guinée

Déclaration conjointe de Ouagadougou, 2010, <<https://peacemaker.un.org/guinea-ouagadougou-declaration2010>>

Irak

Loi d'administration de l'État d'Irak pour la période de transition, 8 mars 2004, <<http://www.refworld.org/docid/45263d612.html>>

Kenya

Accord national et Acte de réconciliation, 2008, <http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/NationalAccordandReconciliationAct_No4of2008.pdf>

Problématiques et solutions à plus long terme : révision constitutionnelle, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KE_080304_Kenya%20National%20Dialogue%20and%20Reconciliation-Longer%20Term%20Issues%20and%20Solutions%20Constitutional%20Review.pdf>

Kosovo

Accords de paix de Rambouillet, 1999, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990123_RambouilletAccord%28fr%29.pdf>

Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 1244, 1999, (arrangement politique de transition), <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/990610_SCR1244%281999%29.pdf>

Constitution provisoire, Cadre pour une autonomie gouvernementale provisoire, 2001, <<https://www.esiweb.org/pdf/bridges/kosovo/12/1.pdf>>

Proposition globale pour le règlement du statut du Kosovo (plan d'Ahtisaari), <<https://reliefweb.int/report/serbia/comprehensive-proposal-kosovo-status-settlement-s2007168add1>>

Constitution définitive, <https://www.kuvendikosoves.org/Uploads/Data/Files/5/ConstitutionoftheRepublicofKosovovithamend.I-XXV_rwWEfAUpgP.pdf>

Libye

Accord politique libyen, 17 décembre 2015, <<https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf>>, consulté le 16 janvier 2022

Projet de charte constitutionnelle pour l'étape de transition (Déclaration constitutionnelle), 2011, <<https://www.ndi.org/sites/default/files/Handout%204%20-%20Libya%20Draft%20Interim%20Constitution.pdf>>, consulté le 10 mars 2016

Madagascar

Constitution, 2010, <https://www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010.pdf>

Feuille de route pour mettre fin au conflit à Madagascar, 2011, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MG_110913_Roadmap%20for%20ending%20the%20crisis%20in%20Madagascar.pdf>

Népal

Accord de paix global, 2006, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NP_061122_Comprehensive%20Peace%20Agreement%20between%20the%20Government%20and%20the%20CPN%20%28Maoist%29.pdf>

Constitution provisoire, 2007, <https://constitutionnet.org/sites/default/files/interim_constitution_of_nepal_2007_as_amended_by_first_second_and_third_amendments.pdf>

Accord en 16 points, août 2015, <<http://www.constitutionnet.org/news/nepals-constitutional-deal-significant-milestone-short-breakthrough>>

Constitution, septembre 2015, <<https://constitutionnet.org/vl/item/constitution-nepal-2015-official-english-translation-ministry-law-justice-and-parliamentary>>

République centrafricaine

Accord politique de Libreville sur la résolution de la crise politico-sécuritaire en République centrafricaine, janvier 2013, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CF_130111_AccordPolitiqueDeLibreville.pdf>

Constitution provisoire, juillet 2013, <<http://mjp.univ-perp.fr/constit/cf2013.htm>>

Constitution définitive, 2015, <<http://www.sangonet.com/afriqg/PAFF/Dic/actuC/ActuC19/projet-constitution-RCA-adopte-par-CNT-2015.pdf>>

République démocratique du Congo

Constitution de transition, <<https://www.droitcongolais.info/files/1.06.1.-Acte-constitutionnel-de-la-transition.pdf>>

Accord global et inclusif sur la transition, <<https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4526/3626.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

Constitution 2006, <<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/cd/cd001fr.pdf>>

Rwanda

Accord de paix entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais (Accords d'Arusha), 1993, <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b53a14.html>>

Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais sur l'État de droit, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_920818_ProtocolOnRuleOfLaw.pdf>

Protocole d'accord sur le partage des pouvoirs dans le Cadre d'un gouvernement de transition élargi entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/RW_930109_ProtocolOnPowerSharing.pdf>

Somalie

Réunion consultative sur l'achèvement de la transition en Somalie : Déclaration sur l'adoption de la Feuille de route, 2011, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/full_report_70.pdf>

Conférence constitutionnelle consultative nationale de Somalie (Principes Garowe I), <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GAROWE%20CONSTITUTIONAL%20CONFERENCE%2021-23%20DEC11.pdf>>

Forum consultatif national de Somalie sur le processus électoral en 2016, <<http://www.villasomalia.gov.so/wp-content/uploads/2015/10/Facilitation-Guide.pdf>>

Ministry of Justice : <<http://mojc.gov.so/index.php/14-home-page/62-mojc-vision-2016>>

Principes Garowe II, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/PDF_97.pdf>

Pacte pour la Somalie (New Deal), 2013, <https://eeas.europa.eu/archives/new-deal-for-somalia-conference/sites/default/files/the_somali_compact.pdf>

Vision 2016 : Transition vers la démocratie, 2013, <http://www.villasomalia.gov.so/wpcontent/uploads/2014/11/Vision_2016_report_FINAL_DRAFT.pdf>

Soudan du Sud

Accord sur la résolution du conflit en République du Soudan du Sud, 18 août 2015, <http://igad.int/index.php?option=com_content&view=article&id=1193:agreement-on-the-resolution-of-the-conflict-in-the-republic-of-south-sudan&catid=1:latest-news&Itemid=125>

Tchad

Charte nationale de transition (constitution provisoire), 1991, <<http://mjp.univ-perp.fr/constit/td1991.htm>>

Timor Leste

Administration transitoire des Nations Unies au Timor Leste, Règlement n° 2001/2 : Sur l'élection d'une assemblée constituante pour préparer une constitution pour un Timor Leste indépendant et démocratique, 2001, <<https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/etimor/untaetR/reg20012.pdf>>

Timor Leste, Constitution de 2002, <https://www.constituteproject.org/constitution/East_Timor_2002.pdf>

Yémen

Accord sur le mécanisme d'application du processus de transition au Yémen conformément à l'Initiative du Conseil de coopération du Golfe (CCG), 2011, <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/YE_111205_Agreement%20on%20the%20implementation%20mechanism%20for%20the%20transition.pdf>

Décret présidentiel n° 26 pour l'année (2014) sur l'établissement d'une Commission de rédaction de la constitution, <https://constitutionnet.org/sites/default/files/presidential_decree_no.26_on_cdc_eng.pdf>

Bureau du président de la République du Yémen, « Presidential decree forms committee to determine regions » [Le décret présidentiel crée un comité pour déterminer les régions], 27 janvier 2014, <<https://presidenthadi-gov-ye.info/en/archives/presidential-decree-forms-committee-to-determine-regions/>>

Zimbabwe

Accord entre l'Union nationale africaine du Zimbabwe - Front patriotique (ZANU-PF) et les deux formations de Mouvement pour le changement démocratique (MCD) sur la résolution des défis auxquels le Zimbabwe est confronté, <<https://peacemaker.un.org/zimbabwe-resolving-challenges2008>>

À propos des auteures

Christine Bell est directrice adjointe (Global Justice), professeure de droit constitutionnel et codirectrice de la Global Justice Academy de l'université d'Édimbourg. Elle est également directrice du programme de recherche sur les accords politiques et membre de la British Academy. Elle a étudié le droit au Selwyn College, Cambridge (1988) et obtenu un LL.M en droit de la Harvard Law School (1990) en bénéficiant d'une bourse Harkness. Elle a également occupé le poste de directrice du Human Rights Centre de l'université Queens à Belfast, et fait partie des fondateurs du Transitional Justice Institute de l'université d'Ulster. Elle a été présidente du Comité sur l'administration de la justice et membre fondateur de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord créée en vertu de l'accord de Belfast. En 2007, elle a remporté le prix Francis Deake de l'American Society of International Law pour son article intitulé « Les accords de paix : nature et statut juridique », publié pour la première fois dans l'American Journal of International Law. Elle est l'auteur de deux ouvrages : *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* [Sur le droit de la paix. Accords de paix et droit des artisans de la paix] (Oxford University Press, 2008) distingué par le prix Hart Socio-Legal Book, décerné par la Socio-legal Studies Association (Royaume-Uni), et *Peace Agreements and Human Rights* [Accords de paix et droits humains] (Oxford University Press, 2000).

Kimana Zulueta-Fülscher est responsable principale de programme à IDEA International, où elle travaille sur l'élaboration de constitutions post-conflit et le soutien à la démocratie comme outil pour la consolidation de la paix et de l'État. Auparavant, elle était chercheuse principale à l'Institut allemand pour le développement (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), où elle a notamment publié des travaux sur la transformation politique dans les contextes fragiles. Elle a également été collaboratrice de l'European Partnership for Democracy, Exclusive Analysis Ltd., et la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Après l'obtention d'un doctorat en sciences politiques et relations internationales de l'université autonome de Madrid (2007), elle a été chercheuse en post-doctorat à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), à l'université Johns Hopkins (2010) et à l'université Harvard (2009).

À propos d'IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de promouvoir la démocratie dans le monde, laquelle est à la fois une aspiration humaine universelle et un moteur du développement durable. Pour ce faire, nous contribuons à la mise en place, au renforcement et à la protection d'institutions et processus politiques démocratiques à tous les niveaux. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les processus, acteurs et institutions démocratiques sont non seulement inclusifs et responsables, mais suscitent également un développement durable qui bénéficie à tous.

En quoi consiste notre mission ?

Nos activités se concentrent sur trois grands domaines d'influence : les processus électoraux, les processus d'élaboration de la constitution, ainsi que la participation et la représentation politiques. L'égalité des genres et l'inclusion, la sensibilisation au conflit et le développement durable sont autant de questions qui sont intégrées à l'ensemble de nos domaines d'intervention.

IDEA International œuvre sur plusieurs fronts : il fournit une analyse sur les tendances démocratiques mondiales et régionales ; produit des données comparatives relatives aux pratiques démocratiques ; offre aux acteurs engagés dans les processus démocratiques une assistance technique et contribue au renforcement de leurs capacités en matière de réforme ; et engage un dialogue sur les questions qui relèvent du débat public sur la démocratie et sa mise en place.

Où sommes-nous basés ?

Notre siège se trouve à Stockholm et nous avons des bureaux régionaux et de pays en Afrique, dans la zone Asie-Pacifique, en Europe, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Observateur permanent auprès des Nations Unies, IDEA International est également accrédité auprès des institutions de l'Union européenne.

Site internet: <<http://idea.int>>

Autres documents d'orientation d'IDEA International

Prioritizing Justice: Electoral Justice in Conflict-Affected Countries and Countries in Political Transition [Priorité à la justice. La justice électorale dans les pays affectés par un conflit et les pays en transition politique]

Frank McLoughlin

IDEA International, Document d'orientation n° 12 (2016)

Anglais

Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools [Les Constitutions provisoires. Des outils de maintien de la paix et de renforcement de la démocratie]

Kimana Zulueta-Fülscher

IDEA International, Document d'orientation n° 11 (2015)

Anglais

Media Assistance and Elections: Toward an Integrated Approach [L'assistance aux médias et élections. Vers une approche intégrée]

Seema Shah

IDEA International, Document d'orientation n° 10 (2015)

Anglais

La Réforme de la loi électorale en Afrique. Aperçu du rôle des approches d'engagement des OGE

Mette Bakken

IDEA International, Document d'orientation n° 9 (2014)

Anglais, français, portugais

Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities [La gestion électorale en période de transition. Défis et opportunités]

Sean Dunne et Scott Smith

IDEA International, Document d'orientation n° 8 (2012)

Anglais, arabe, indonésien

Les publications d'IDEA International peuvent être téléchargées sur notre site : <<http://www.idea.int/publications>>

En situation de conflit violent, les accords négociés - dont les cessez-le-feu ou des accords de paix et les documents qui détaillent les arrangements constitutionnels - visent à parvenir à un nouveau règlement politique entre les parties belligérantes (c'est-à-dire un accord politique fondamental sur la manière dont le pouvoir va être attribué, structuré et exercé), idéalement soutenu par la société dans son ensemble. De tels règlements politiques ont pour objectif de faire sortir le pays ou la région du conflit et d'aboutir à une nouvelle situation caractérisée par des engagements constitutionnels pour une bonne gouvernance et l'État de droit.

Le séquençage (et la réussite ou l'échec) de ces accords négociés dépend d'un certain nombre de facteurs, dont : les divers processus par lesquels on parvient à un règlement politique, quand (et comment) les accords de paix et les constitutions aboutissent à un règlement politique, quand (et pourquoi) l'élaboration de la constitution se détache du processus de règlement politique du conflit et enfin, les conséquences de cette séparation.

Ce document d'orientation vise à combler une lacune dans la littérature sur les processus de réforme constitutionnelle et la consolidation de la paix, à savoir le manque de description et d'analyse de la relation entre les accords de paix et les arrangements constitutionnels dans les processus de règlement politique des conflits. Il explore le séquençage des accords de paix et des arrangements constitutionnels afin de mieux comprendre quand (et pourquoi) le séquençage n'est pas linéaire, ainsi que les implications pour tout cadre constitutionnel cohérent et viable.



IDEA International

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-513-0 (PDF)