

Quatrième Forum pour le développement de l'Afrique (ADF IV)

Addis Ababa, Ethiopie 13 octobre 2004

Droits de l'homme et bonne gouvernance en Afrique : le rôle de la société civile

*Communication de M. Adama Dieng, Sous-Secrétaire Général des Nations Unies,
Greffier du Tribunal Pénal International pour le Rwanda*

Il est presque un truisme que d'affirmer que la situation des droits de l'homme en Afrique n'est toujours pas rose. En dépit des progrès notables enregistrés ces deux dernières décennies avec notamment des conférences nationales qui ont été parfois de véritables assemblées constituantes, l'Afrique reste la terre des génocides et autres sérieuses violations du droit international humanitaire. Les violations des droits de l'homme au quotidien apparaissent ainsi, à la limite, comme des épiphénomènes au regard de l'autre enjeu majeur que constitue la lutte contre les guerres civiles et autres violations massives du droit international humanitaire.

S'il est vrai que conjurer ces problèmes majeurs doit rester la priorité, on ne devrait pas pour autant perdre de vue que le développement véritable de l'Afrique passera par un exercice apaisé du pouvoir doublé d'un respect des droits fondamentaux de chaque citoyen et d'une gestion efficace et transparente du pouvoir. Ces droits sont généralement inscrits en lettre d'or dans les différentes constitutions en Afrique. La liberté dans le choix des dirigeants, la liberté de culte, d'aller et de venir, d'opinion, les droits à l'éducation et à la santé, pour n'en citer que certains, sont bien présents formellement dans l'armature législative et réglementaire. Leur garantie effective reste souvent le cauchemar. Des artifices politiques, juridiques ou sociologiques se dressent souvent contre ceux qui réclament la pleine jouissance de ces droits.

La faiblesse de la culture de prise en charge individuelle de la lutte pour des acquis sociaux et politiques constitue un facteur aggravant dans la dépossession des droits qui devraient leur être garantis. La logique des partis politiques, centrée essentiellement autour de la conquête ou de la conservation du pouvoir, parfois même en exacerbant les

divisions du tissu social, disqualifie souvent ces derniers comme vecteurs de l'appropriation par les individus des droits politiques, économiques et sociaux qui constituent les critères de la bonne gouvernance.

Du coup, les catégories les plus éveillées des populations non investies dans le système partisan ou institutionnel se voient investies d'une mission essentielle de salut public. La société civile, qu'elle qu'en soit la forme d'organisation, syndicats, ONG, associations de consommateurs, mouvements de droits de l'homme etc., constitue une sentinelle, un aiguillon et même parfois un censeur pour les dirigeants dont elle balise les bonnes actions, dénonce l'inaction et fait sanctionner les mauvaises actions. Pour ce faire, elle dispose d'outils dont le raffinement et la diversité se font de plus en plus remarquer (I) Ce qui toutefois, ne devrait pas cacher les réelles limites dont on devrait prendre la mesure (II) pour mieux les dépasser.

I. Les moyens de la société civile au service des droits de l'homme et de la bonne Gouvernance

Elle est révolue l'époque où les Etats pouvaient revendiquer l'exclusivité de la prise en charge des droits et avantages des citoyens. Les années quatre vingt ont coïncidé avec l'émergence de la société civile comme partenaire au développement des organismes économiques et financiers à un moment où les Etats et leurs démembrements souffraient d'une réelle crise de crédibilité. Les syndicats ont joué un rôle d'éclaireur dans la représentation des intérêts matériels et moraux de leurs membres devant les prétoires, sans qu'il leur soit opposé la nécessité de la justification d'un préjudice personnel et direct. Cet espace a vite été investi par les associations de droits de l'homme et autres ONG. L'absence de *locus standi* devant les tribunaux, faute de pouvoir justifier d'une atteinte directe à un intérêt juridiquement protégé, n'a pas émoussé leur volonté de faire entendre leur voix. En se contentant du statut irréductible d'observateur, la société civile a su un peu partout se montrer un témoin silencieux mais vigilant dont la présence dans les procès politiques ou d'opinion a pu peser de tout son poids pour rééquilibrer la balance judiciaire.

Lorsque cette pression silencieuse n'a pas suffi face à des juges dont le manque de scrupules ou de mesure dicte des méthodes plus convaincantes ou plus pressantes pour les amener à composition, les mouvements de droit de l'homme n'ont jamais failli à décloisonner le débat en le portant sur la scène internationale mais aussi sur la scène politique. Les structures associatives de la société civile ont ainsi permis à orienter beaucoup de victimes qui, autrement, seraient perdues dans les méandres de la justice. Ceci vaut aussi pour les victimes aiguillonnées pour se battre alors qu'elles avaient déjà perdu foi en la justice ou n'avaient simplement pas les moyens d'activer la machine judiciaire.

A ce titre les Nations Unies, à travers la procédure conventionnelle prévue à l'article 2 du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ouvrent un droit de recours aux individus devant le Comité des droits de l'homme contre des Etats qui ont, en le ratifiant, accepté la compétence du Comité à cet égard. Les mouvements des droits de l'homme utilisent avec bonheur cette tribune pour dénoncer à travers des cas individuels, les manquements de certains Etats. Les procédures et mécanismes non conventionnels comme la Commission des droits de l'homme et la procédure confidentielle 1503 sont également utilisés avec des communications émanant de victimes présumées de violations des droits de l'homme, à travers le monde. Ici aussi les ONG et autres mouvements de droit de l'homme se sont montrés d'un activisme de bon aloi en conseillant les victimes et en se servant d'elles au besoin comme cheval de Troie pour défendre une cause qui les dépasse parfois. Des mécanismes similaires existent avec la Charte africaine des droits de l'homme ainsi que la toute nouvelle cour africaine des droits de l'homme.

L'ouverture de l'espace médiatique africain avec le foisonnement des journaux et autres médias a aussi donné à la société civile plus qu'une voix pour se faire entendre. Les violations des droits de l'homme sont dénoncées au quotidien par des hommes et des femmes qui le payent parfois de leur liberté ou dans les cas extrêmes, de leur vie. Mais ce qui rassure, c'est que partout en Afrique le chemin de non retour est déjà emprunté. Un

peuple qui a pris l'habitude d'être informé à plusieurs sources ne peut plus se contenter d'une seule version, fût-elle estampillée officielle. D'ailleurs on assiste partout à une désaffection du public à l'endroit des médias officiels dont certains, faute d'une reconversion des mentalités, ne doivent leur survie qu'à coups de subventions.

La mondialisation a également offert de nouvelles perspectives dans la démocratisation et la bonne gouvernance. Les organisations basées dans des pays leur permettant une plus grande liberté de manœuvre prennent le relais des mouvements dont les possibilités d'expression sont plus réduites. Chaque voyage des dictateurs à l'étranger est à présent devenu pour eux un véritable calvaire. Ils savent que partout où ils vont, ils seront accueillis par des manifestations de plus en plus importantes. Les chefs d'Etat ou autres officiels des démocraties qui leur rendent visite savent aussi que, sous la pression des mouvements de droit de l'homme, la question des violations de droits de l'homme doit figurer en bonne place à l'ordre du jour de toute rencontre significative. Des listes de personnes à libérer parce que faisant l'objet de détention arbitraire sont systématiquement remises. La considération qui leur est apportée conditionne de plus en plus la qualité de la coopération ultérieure avec les Etats démocratiques.

Les avancées récentes dans la compétence universelle avaient même fini par cloîtrer beaucoup de dirigeants, d'ailleurs pas seulement africains, dans leur pays. Ils savaient que toute aventure à l'étranger pouvaient leur valoir une inculpation et par suite une arrestation pour des charges de crimes de droit international. Malheureusement les impératifs des relations internationales, mais il faut aussi le dire, l'abus de cette procédure par certains mouvements de droit de l'homme, ont fini par engendrer des reculs dans cette initiative généreuse dont certains pays comme la Belgique étaient les précurseurs.

Des organismes comme « Transparency International » disposent d'antennes locales un peu partout en Afrique. Leur action, combinée à celle d'autres associations, permettent d'établir des observatoires avertis de la corruption dont les sentences délivrées périodiquement font très mal à tous ceux qui y sont épinglés. Les gouvernants devenant soucieux de leur classement à l'indice de corruption, ne peuvent que faire des efforts pour

éradiquer ce phénomène, ou à tout le moyen, pour en effacer les aspects les plus visibles ; ce qui, tout compte fait, témoigne d'une certaine responsabilité.

Cette pression exercée par la société civile contre les autorités de l'Etat participe indéniablement au renforcement de l'Etat de droit et à la bonne gouvernance. Grâce à l'action multiforme de la société civile, c'est l'espace d'expression des dictateurs qui se réduit alors que celui du citoyen s'élargit. Mais il ne faut pas sombrer trop vite dans un optimisme béat. Des obstacles majeurs se dressent devant la société civile dans son combat pour l'élargissement des acquis en matière de droit de l'homme.

II. Les limites à l'action de la société civile la lutte contre l'injustice

Une première limite à l'action de la société civile tient d'abord à la nature même des institutions qui véhiculent ses idées. L'accès des associations et autres ONG au prétoire ne va pas toujours de soi. Beaucoup de systèmes juridiques exigent la justification d'un intérêt direct et personnel dans une affaire pour pouvoir postuler. Or les mouvements associatifs ne se confondent pas avec les citoyens dont ils veulent défendre les intérêts. Ils sont donc souvent confinés à cette posture d'observateurs qui, pour importante qu'elle soit comme je l'ai évoqué plus haut, n'en recèle pas moins certaines limites, et aussi certains risques. En effet, n'ayant pas accès au dossier faute d'être une partie, les mouvements associatifs se contentent parfois de la seule version d'une partie qu'ils reprennent à leur compte, avec tous les risques de manipulation que cela comporte.

La question de la légitimité des mouvements représentants de la société civile se pose aussi avec acuité. La société civile est encore dans une large mesure une arlésienne aux contours mal circonscrits. Sans remettre en cause le rôle crucial des mouvements de droits de l'homme, on peut parfois s'interroger sur leur réelle représentativité ou sur leur prétention à être la voix des citoyens sans voix. Qui les a mandatés à cet effet ? En l'absence d'une réponse claire à cette question, on peut comprendre la réticence de certains gouvernants, qui eux tirent leur légitimité du suffrage populaire -s'ils sont bien élus - à se voir concurrencer par des femmes et des hommes qui n'ont que leur

engagement pour la cause des droits de l'homme à brandir. La noblesse de la cause à servir peut-elle justifier de parler sans mandat ? Une réponse affirmative est bien tentante mais se heurtera à la difficulté de se mettre d'accord sur le contenu même de cette cause noble.

En outre il s'avoue que tous les mouvements associatifs qui prétendent représenter la société civile ne sont pas toujours transparents et crédibles. Certains Etats pour prévenir des abus, se sont réservés le droit de contrôler périodiquement les comptes des associations qui reçoivent des subventions publiques ou extérieures ou qui sont reconnus d'utilité publique ; lequel statut donne droit à des prérogatives que n'ont pas les associations ordinaires. Les organisations internationales se montrent aussi sélectives dans l'octroi du statut d'observateur qui ouvre leur forum à certaines associations.

Mais il y a un danger à ce que les Etats soient les décideurs de qui est bon ou mauvais représentant de la société civile. N'oublions pas en effet que l'émergence de la société civile en Afrique a été pour une large part la résultante de la faillite ou de l'incurie des organes officiels de l'Etat dans la prise en charge effective des droits et aspirations des citoyens. Confier dans ce contexte le destin du mouvement associatif, porte-voix de la société civile, aux mains de l'Etat peut s'apparenter à encourager un système de clientélisme dans lequel, seules les associations aux ordres auraient droit de cité.

Il ne faut pas non plus forcer le trait. L'Etat n'est pas mort ni ses fonctions régaliennes qui lui sont consubstantielles. Tout en reconnaissant le rôle de l'Etat, il faut simplement œuvrer ensemble à l'identification sans complaisance des failles ici et là dans la prise en charge des aspirations légitimes des citoyens. Alors la légitimité du combat pour le respect desdits s'imposera d'elle-même. Personne ne songe à contester aujourd'hui le rôle éminemment utile d'organisations comme Amnesty, le CICR ou la CIJ qui ne doivent leur crédibilité qu'à la nature de leur action.

Il faut bien sûr songer à accroître les moyens d'actions, surtout juridiques, des mouvements associatifs en leur donnant un plus facile accès au prétoire dans les procès

qui présentent un certain intérêt pour le grand public. Un outil comme l'« *amicus curiae* », bien connu du droit anglo-saxon, pourrait à ce propos servir de moyen idéal de faire accéder les représentants de la société civile aux procès où leur voix mériterait d'être entendue. Qu'il s'agisse d'*Amicus curiae* ou du droit d'intervention directe, cette ouverture des prétoires pourrait être envisagée dans un cadre conventionnel international pour vaincre plus facilement les réticences prévisibles des Etats.

CONCLUSION

La diversité des acteurs institutionnels qui fait cohabiter l'Etat et les mouvements associatifs est déjà une donnée irréprouvable un peu partout en Afrique. Et on peut parier que ce mouvement ira en se renforçant comme l'a illustré la forte mobilisation en Afrique pour « forcer » les Etats à prendre part à l'aventure de la Cour pénale internationale. Il faut toutefois garder présent à l'esprit que les mouvements associatifs qui sont le porte-voix de la société civile en Afrique ne sont pas exempts des dangers et autres tares qui minent les dirigeants africains au point de compromettre tout développement durable. Le rôle de chien de garde requiert une vigilance de tous les instants. Vigilance à l'endroit des gouvernants mais d'abord et surtout vigilance dans sa propre conduite.

C'est au prix d'une crédibilité sans tache, d'un programme bien orienté et de la constance dans l'effort que les mouvements associatifs pourront réellement se prévaloir d'être les représentants de la société civile.