



Plan d'action contre l'impunité en Afrique, adopté à Ouagadougou, Burkina Faso, le 23 mars 1996

En avril 1995, un an après le déclenchement du génocide au Rwanda, des représentants du CIDPDD (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique), de la FIDH (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme), de l'UIDH (Union interafricaine des droits de l'homme) et le rapporteur spécial sur le Rwanda de la Commission des droits de l'homme de l'ONU se rencontraient à Montréal et décidaient d'engager une réflexion sur la question de l'impunité en Afrique, ainsi que de susciter une rencontre sur ce thème en Afrique. L'occasion d'organiser une telle rencontre fut donnée par la tenue d'une réunion de la CADHDP (Commission africaine des droits de l'homme et des peuples), à Ouagadougou.

Un séminaire fut ainsi organisé quelques jours avant la session de la CADHDP, réunissant plus d'une cinquantaine de participants originaires de 22 pays, dont 17 pays africains. Le président de la CADHDP et plusieurs de ses membres y ont également participé.

Les travaux ont duré trois jours. Ils ont d'abord porté sur l'examen de quelques cas d'impunité dans différents pays : Togo, Tchad, Burundi, Rwanda, Éthiopie, etc. ; une réflexion a ensuite été menée sur les méthodes de lutte contre l'impunité, avec une attention particulière aux démarches engagées en Afrique du Sud après la chute de l'apartheid. Les débats ont également concerné le rôle de la Commission africaine : ce qu'il est aujourd'hui et ce qu'il devrait être. Enfin, des démarches ont été décidées pour que cette question de l'impunité soit mise à l'ordre du jour du prochain sommet des chefs d'États de l'OUA, qui se tiendra à Yaoundé en juin 1996.

Le document présenté ci-après est le « Plan d'action contre l'impunité », adopté par l'ensemble des participants à la rencontre (1).

Catherine Choquet (FIDH)

(1) Pour de plus amples informations, il est possible de contacter les organisateurs de la rencontre :

CIDPDD : 63, rue de Brésoles, Montréal PQ, HV 1V7, Canada.

FIDH : 17, passage de la Main-d'Or, 75011 Paris, France.

UIDH : 01, BP 1346, Ouagadougou 01, Burkina Faso.

Préambule

LA Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, l'Union interafricaine des droits de l'homme, le Women in Law and Development in Africa, le Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social en Afrique, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme et la Commission internationale des juristes se sont réunis les 22 et 23 mars 1996 à Ouagadougou, Burkina Faso, avec un certain nombre d'experts internationaux provenant de 22 pays, dont 17 pays africains, afin de pouvoir :

— analyser les dimensions politiques, sociales et juridiques de l'impunité en Afrique à partir de cas où des violations, individuelles et/ou collectives, massives et systématiques des droits de la personne ont eu lieu, suivre des études de cas et quelques expériences en cours tendant à y faire face ;

— identifier les instruments et mécanismes africains et internationaux pour lutter contre l'impunité et évaluer leur performance actuelle ;

— développer un plan d'action pour la conduite d'une véritable campagne contre l'impunité.

La lutte contre la culture de l'impunité est indispensable si l'on souhaite donner toutes ses chances à la démocratie et au respect des droits de la personne en Afrique. Impunité et démocratie sont antinomiques. L'impunité tue la démocratie. Pour qu'une société puisse fonctionner efficacement, il faut que la loi soit respectée. Il faut à la fois que tous soient égaux devant la loi et que son application soit la même pour tous. Il est impératif de prendre en compte la problématique particulière des femmes.

État des lieux

Aujourd'hui, sur le continent africain, sévissent la corruption, le marasme économique, la misère, les violences faites aux femmes ainsi que les discriminations de toutes natures à leur égard, les mauvais traitements des détenus, les disparitions forcées du fait de forces de l'ordre et d'armées qui répriment impunément les populations, les escadrons de la mort, les milices et bandes armées, souvent protégées par des hommes ou des États supposés appliquer les lois et protéger les citoyens. Le comble de l'horreur a été atteint au Rwanda en 1994 avec le déclenchement d'un génocide visant à détruire des personnes innocentes du fait de « leur appartenance à un groupe dans un but ou dans l'intention de détruire en tout ou en partie, le groupe ethnique, national, racial ou religieux ». Malheureusement, ces horreurs sont en train de se rééditer au Burundi voisin et au Kivu avec la même détermination diabolique.

La plupart de ces crimes sont perpétrés sans qu'aucune poursuite ne soit engagée contre leurs auteurs, contribuant ainsi au développement de l'impunité sur le continent. On parle d'impunité lorsqu'il y a notamment absence de textes répressifs adéquats, absence de poursuites judiciaires, absence, insuffisance ou non-exécution de sanctions réparatoires des préjudices résultant de violations des droits humains d'un individu ou d'un groupe d'individus.

En effet, les violations spécifiques commises à l'encontre des femmes sont souvent occultées tant au niveau de l'évaluation des crimes que des moyens proposés pour y remédier. La décision des tribunaux *ad hoc* d'inclure le viol dans la définition des crimes contre l'humanité doit être saluée en espérant que cela fera jurisprudence. Toutefois, il est apparu que certaines catégories de violations des droits des femmes en temps de guerre ne constituent pas une infraction au regard de la loi pénale interne. L'accent doit être mis sur la nécessité de légiférer en la matière au niveau national et international afin de permettre de poursuivre les auteurs des dites violations et d'obtenir réparation des préjudices subis. Considérant les impératifs de réconciliation et de reconstruction, il est indispensable de prendre en compte les causes structurelles et politiques des conflits afin d'empêcher leur renouvellement, et en particulier les agressions à l'encontre des femmes et des enfants. Ce sont les conditions indispensables pour bâtir une société solidement démocratique.

Il était traditionnellement admis que des décisions au sujet des poursuites, enquêtes ou amnisties étaient de la seule compétence des États. Une évolution salubre s'est produite dans ce domaine. Aujourd'hui, gouvernements et ONG rassemblent l'information et interviennent par-delà les frontières nationales. Les principes de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures ne

devraient pas être invoqués dès lors qu'il s'agit de violations des droits humains.

Il est trop souvent fait usage des lois d'amnistie pour ne pas engager de poursuites contre les auteurs des violations qui évitent ainsi de rendre compte de leurs crimes. Ceci est une aberration. Il est urgent d'en finir avec le recours systématique au compromis de courte vue basé sur l'amnistie. L'amnistie ne doit jamais être octroyée pour des personnes ayant commis de graves violations des droits de la personne. Elle peut être toutefois octroyée dans des circonstances précises, mais il faut veiller à ce qu'elle ne perpétue pas l'impunité. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies, dans un commentaire général récent, a établi que « les lois d'amnistie sont généralement incompatibles » avec l'article 7 (prohibition de la torture) et avec les articles 2 et 3 (droit à réparation du dommage) du Pacte international sur les droits civils et politiques. Il faut continuer à réclamer avec insistance et détermination l'application des normes internationales quant aux violations passées. Ces violations, anciennes ou plus récentes, doivent être jugées publiquement. Cela est essentiel pour le soutien aux personnes et groupes qui, dans leurs pays, risquent leur vie pour réaffirmer la primauté de la loi, exigeant que les gouvernements rendent publiquement compte de leurs agissements et que les militaires et les forces de l'ordre soient soumis au pouvoir civil.

Par ailleurs, les populations vivent dans l'extrême pauvreté du fait de la corruption, des détournements des deniers publics et d'autres actes commis par des personnes irresponsables bénéficiant de l'impunité. Alors que le droit au développement est réaffirmé, certaines firmes multinationales, institutions financières internationales et certains États usent de tous les moyens : ventes d'armes, dévaluations, programmes d'ajustement structurel, paiement de la dette, etc., et accentuent chaque jour la misère dans un nombre grandissant de pays. Plusieurs compagnies transnationales opèrent dans les pays en voie de développement au détriment des droits de la personne.

Actions envisagées

Au niveau national, il convient de contribuer à l'adoption des mesures suivantes :

- promouvoir et renforcer une réelle indépendance du système judiciaire, favorisant la lutte contre les actions arbitraires, discriminatoires ou illégales perpétrées par les gouvernements ou leurs agents, dynamiser les services de l'assistance judiciaire pour favoriser l'accès des citoyens à la justice ;
- créer ou renforcer des barreaux réellement indépendants ;

— supprimer les juridictions spéciales, restreindre le champ d'intervention des juridictions militaires, proscrire leur intervention dans le jugement de civils et obtenir que les crimes de droit commun commis par des militaires contre des civils soient de la seule compétence des tribunaux de droit commun ;

— limiter au maximum le recours à l'état d'urgence : en cas de recours à l'état d'urgence, demander à l'État de veiller au respect des droits indérogeables ;

— instaurer la séparation claire entre les fonctions de l'armée et de la police. Réduire les dépenses militaires ;

— permettre le recours à des médiateurs ou autres services similaires afin de faciliter les actions des citoyens contre l'arbitraire ;

— adopter des dispositions afin d'assurer que les droits humains des femmes, en particulier leur droit à l'intégrité physique et à la non-violence, soient respectés ;

— incorporer les dispositions de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dans les législations nationales ;

— organiser des sessions de formation pour les avocats, les juges, la police, les forces de sécurité, les militaires et autres fonctionnaires, pour les sensibiliser contre les violations des droits humains, en particulier contre les violations des droits spécifiques des femmes ;

— introduire dans les cours d'éducation civique à l'école à tous les niveaux le volet des droits de la personne, et les droits spécifiques des femmes, afin de promouvoir la culture des droits humains et la démocratie ;

— incorporer les dispositions de la Convention contre la torture dans les législations des pays africains. Cette Convention prévoit la mise en place de juridictions habilitées à poursuivre les auteurs d'actes commis dans un pays tiers, ce qui contribuerait à lutter contre l'impunité ;

— favoriser la procédure de citation directe à des particuliers pour permettre de traduire en justice les auteurs de crimes lorsque le ministère public est défaillant ;

— mettre en place un système de compensation civile dans les pays où cela n'existe pas encore, en faveur des victimes des violations des droits humains.

Au niveau de l'Organisation de l'unité africaine :

— l'OUA devrait créer une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, en veillant à ce qu'elle soit fonctionnelle et en garantissant son indépendance ;

— l'OUA devrait mettre à la disposition de la Commission africaine les ressources matérielles et humaines nécessaires pour son action ;

— l'OUA et ses États membres devraient affirmer leur volonté politique d'agir contre l'impunité, prendre toutes mesures permettant de s'engager dans cette lutte et se donner les moyens d'y parvenir. L'Organisation devrait par ailleurs assurer l'entière indépendance des membres de la Commission des droits de l'homme et des peuples.

Au niveau de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, il est recommandé ce qui suit :

— adopter une résolution exhortant les gouvernements africains à coopérer pleinement avec le Tribunal international sur le Rwanda, pour permettre l'accès aux témoins, l'extradition et l'inculpation des suspects devant le tribunal et pour mettre à la disposition du tribunal les ressources humaines, financières et matérielles adéquates. La Commission africaine doit proposer aux gouvernements africains des projets de loi dans ce sens afin d'adapter leur législation interne aux textes internationaux sur le génocide et les crimes contre l'humanité ;

— entreprendre des missions d'enquête efficaces et rapides afin d'établir de façon indépendante et objective les cas de violation des droits humains dans les États signataires de la Charte. La Commission devrait ensuite rendre publiques le plus rapidement ses conclusions ainsi que les recommandations adressées aux gouvernements concernés, à l'OUA et aux autres organismes internationaux des droits humains ;

— la Commission devrait élaborer des avis interprétatifs ou des commentaires généraux afin de clarifier les différentes situations couvertes par l'article 58 de la Charte et l'ampleur des mesures qui devraient être adoptées afin d'y répondre. La Commission devrait également faire des recommandations aux États signataires de la Charte sur les mesures législatives et administratives à adopter afin de prévenir les cas de violations graves et massives des droits de la personne, ou lorsqu'elles se produisent, de les porter à l'attention de la Commission. En particulier, une telle déclaration devrait contenir des lignes directrices pour définir les responsabilités individuelles permettant de punir les personnes coupables de violations graves et massives des droits de la personne. Les États devraient être encouragés à adopter des mesures pour se conformer à ces normes de responsabilité individuelle et à informer la Commission au moment de leurs rapports périodiques, dans le cadre de l'article 62 de la Charte, des moyens utilisés pour mettre en vigueur de telles mesures ;

— la Commission devrait également s'appuyer sur l'article 46 de la Charte pour déployer d'autres mesures nécessaires, incluant — mais ne se limitant pas à — un énoncé public sur la situation, des audiences de la Commission, son inscription permanente à

l'ordre du jour, la nomination d'un rapporteur spécial ou d'un expert indépendant pour évaluer la situation et faire rapport à la Commission, et la convocation d'une session extraordinaire afin de discuter de cette question ;

— la Commission devrait s'engager davantage dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits au sein des États parties.

Au niveau de la communauté internationale, il est proposé de :

— adopter des mesures efficaces afin de mettre un frein à la production et à la vente d'armes et des mesures d'embargo pour les pays ou territoires où ont lieu de graves violations de droits de la personne, la torture et l'impunité ;

— adopter des mesures législatives et administratives appropriées permettant l'inculpation sur place, l'extradition, ou la punition sur les territoires où ils se sont réfugiés, des personnes ayant commis des violations sérieuses ou massives des droits humains en Afrique ou, s'il y a lieu, contraindre ces personnes à verser des compensations à leurs victimes ;

— les pays sont invités à coopérer avec le Tribunal international sur le Rwanda, tant au plan matériel que financier ;

— profitant du récent Projet spécial des Nations unies en faveur de l'Afrique, appuyer des programmes d'action et des mesures contre l'impunité sur ce continent ;

— appuyer, en utilisant les ressources des programmes d'aide publique au développement, des projets visant à renforcer les capacités et l'indépendance du système judiciaire, d'éducation aux droits de la personne et de lutte contre l'impunité, notamment par la diffusion de manuels et d'émissions radiophoniques.

Au niveau des ONG, il est proposé de :

— créer une cellule de médiation animée par les ONG africaines et internationales, en vue :

- d'identifier au plan national les principaux acteurs de la vie publique (responsables politiques, économiques et associatifs) afin de faciliter des actions urgentes ou à long terme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, la lutte contre l'impunité, la promotion des droits humains et la démocratie ;

- de tout mettre en œuvre pour développer ou renforcer une opinion publique forte contre l'impunité à travers de vastes campagnes d'information menées en collaboration avec des associations de journalistes, nationales et internationales, en veillant au respect du code de déontologie du journalisme, ce qui permettra de dénoncer les manipulations partisans et d'empêcher les incitations à la haine raciale et au meurtre telles qu'elles ont sévi au Rwanda

(RTLM, Kangoura, etc.) et sévissent aujourd'hui dans plusieurs pays africains ;

- de constituer une banque de données des événements de la vie économique et sociale susceptible de permettre l'anticipation des fractures sociales et politiques, cela afin de développer des initiatives de prévention et de gestion des conflits, le cas échéant, de médiation locale, nationale, régionale et internationale ;

- créer un service d'information sur l'impunité permettant de suivre les progrès réalisés dans la lutte contre ce fléau et de rédiger de brefs articles systématiquement mis à la disposition des médias et des ONG en Afrique et dans le monde ;

- constituer un réseau permettant aux ONG :

- d'œuvrer conjointement et de développer des programmes de formation et d'éducation aux droits humains et à la démocratie ;

- d'organiser ensemble des actions auprès des autorités et institutions nationales, régionales et internationales lorsque ces ONG le jugent nécessaire ;

- développer la coopération avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples afin de renforcer son action et, pour cela, encourager les échanges et les dialogues entre les ONG et les commissions nationales des droits humains pour intervenir plus efficacement en matière de lutte contre l'impunité et de développement des droits de la personne.