

tique du nouveau chef de l'État. De plus, la plupart de ceux qui entourent le nouveau président n'ont pas participé à l'ancien régime et apparaissent comme des garants contre toutes les dérives possibles. En outre, pour beaucoup de Béninois, la campagne aura contribué à mettre en évidence le caractère fragile des prétentions démocratiques de l'équipe alors au pouvoir. Ceux qui ont sanctionné N. Soglo pourraient avoir le même comportement à l'égard de M. Kérékou si celui-ci venait à les décevoir. Cependant, les premiers pas politiques du nouveau président renforcent l'ambiguïté de ce retour : n'a-t-il pas conclu son discours d'investiture en proclamant

« vive le processus révolutionnaire béninois » et nommé un Premier ministre, fonction qui n'est pas prévue par la Constitution ?

Le déroulement pacifique du scrutin et cette nouvelle alternance constituent des preuves de l'acceptation du jeu électoral. Ni retour en arrière, ni triomphe de la démocratie, parce que celle-ci ne saurait se réduire à une élection, ce scrutin présidentiel a surtout le mérite de rappeler aux gouvernants la base fondamentale de la démocratie représentative : le peuple fait le Roi.

**Cédric Mayrargue**

*Centre d'étude d'Afrique noire  
Avril 1996*

## Les rencontres de Yaoundé

**L**ES premières rencontres africaines des Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme se sont tenues, sous les auspices des Nations unies, à Yaoundé du 5 au 7 février 1996.

A chaque grande étape de leur histoire, les Nations unies ont mis l'accent sur le rôle des commissions nationales pour la mise en œuvre des droits de l'homme. Ce fut le cas dès 1946, avec la création de la Commission des droits de l'homme des Nations unies par la Résolution 9 (II) du Conseil économique et social (1) qui envisageait parallèlement la mise en place de « comités locaux » pour servir de relais aux organes des Nations unies. C'est ainsi qu'en 1947, lors de la préparation de la Déclaration uni-

verselle des droits de l'homme, une Commission française a été créée à l'instigation de René Cassin qui — peu à peu — a vu son mandat élargi pour devenir l'actuelle Commission nationale consultative des droits de l'homme (2). En 1966, au

(1) Le Conseil économique et social (Écosoc) est « l'organe principal » des Nations unies qui a été notamment chargé par la Charte d'instituer une commission des droits des hommes (art. 68) et de « faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés publiques pour tous » (art. 62 § 2). Cf. les commentaires de Jean-Bernard Marie, in Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, *La Charte des Nations unies*, Economica (2<sup>e</sup> éd.), 1991.

(2) Sur la base d'un décret du 30 janvier 1984 modifié en 1993 et en 1994. Depuis la loi du 13 juillet 1990, la Commission publie un rapport annuel sur *La lutte contre le racisme et la xénophobie*, La Documentation française, 1996, 501 p.

moment de l'adoption des deux pactes internationaux, l'Assemblée générale par la Résolution 2200 C (XXI) a demandé à la Commission des droits de l'homme de favoriser la création de « commissions nationales ».

Mais c'est vraiment au début des années 1990 que le mouvement a pris tout son essor, avec les premières rencontres internationales organisées à Paris en 1991. A la suite de la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne, où les institutions nationales ont joué un rôle actif, l'Assemblée générale a elle-même consacré les « principes directeurs » élaborés à Paris qui figurent en annexe de sa Résolution 48/134 du 20 décembre 1993. C'est la nature originale des institutions nationales, instances indépendantes, fondées sur la transparence et le pluralisme, au carrefour des pouvoirs publics et des forces vives de la société civile, qui a ainsi été pleinement prise en compte par les Nations unies, au-delà de la diversité des structures et des fonctions (3).

L'hétérogénéité des institutions concernent d'abord leurs structures, puisqu'on y assimile des instances comme l'ombudsman ou le médiateur, et que certaines institutions comprennent seulement une poignée de membres — le plus souvent quelques anciens fonctionnaires, diplomates ou magistrats — tandis que d'autres représentent tous les horizons de la vie sociale — courants religieux, syndicats, voire partis politiques. Les fonctions exercées sont elles-mêmes tout aussi diverses, puisque plusieurs institutions ont

une véritable « fonction juridictionnelle » et reçoivent des plaintes à l'encontre d'actes administratifs ou en matière de discrimination, alors que d'autres ont seulement une « fonction consultative » auprès des pouvoirs publics — celle-ci peut elle-même être strictement confidentielle ce qui en réduit la portée, mais elle peut aussi être publique, avec une fonction pédagogique auprès de l'opinion publique.

L'idéal est sans doute difficile à atteindre et bien des institutions nationales restent fragiles, face à des États peu soucieux de cette vigilance permanente qui, pour constructive qu'elle se veuille, n'en reste pas moins critique par définition. La tentation de l'État est alors très souvent de créer des « commissions alibis » richement dotées, servant de contre-feu plus que de contrepouvoir. Celles-ci perdent vite leur crédibilité face à l'opinion publique, alors même que d'autres instances tendent sans beaucoup de moyens de faire entendre la voix des droits de l'homme. Un bilan définitif est difficile. Certaines institutions se prennent au jeu et, bien que créées pour contrecarrer les critiques des ONG internationales, finissent par avoir une influence en faveur de réformes profondes ; d'autres en revanche s'enlisent peu à peu dans les compromis politiques et les difficultés pratiques.

C'est dire l'importance prise par les rencontres internationales qui tous les deux ans permettent aux institutions de confronter leurs expériences et de mesurer le chemin parcouru. Chacun est alors amené à se regarder, sans aucune complaisance, au miroir des autres, comme cela a encore été le cas à Manille, pour les troisièmes rencontres internationales tenues en avril 1995,

(3) Cf. le dossier établi par le Centre des droits de l'homme des Nations unies, *Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, fiche d'information n° 19.

où la question des droits de l'enfant a été inscrite à l'ordre du jour (4).

Parallèlement, comme cela avait été décidé à Tunis en décembre 1993, le principe de rencontres régionales a également été retenu pour favoriser une coopération concrète entre les institutions, en liaison avec le « comité de coordination » des institutions mises en place lors du sommet de Vienne. Ce comité a notamment pour mission d'assurer le suivi des décisions prises auprès des instances des Nations unies, notamment avec le Centre des droits de l'homme de Genève (5) — tout en gardant sa pleine autonomie par rapport aux Nations unies comme par rapport aux États — et de favoriser le développement des institutions nationales en veillant au respect des critères d'indépendance et de pluralisme. Dans ce cadre, il lui appartient de désigner et d'assister les instances chargées d'organiser les rencontres internationales et les rencontres régionales (6).

Les premières rencontres africaines, qui ont été organisées en février 1996 par le Comité national des droits de l'homme et des libertés du Cameroun et présidées par Salomon Nfor Gwei, avaient pour premier objectif de consolider les institutions existantes et de favoriser

l'émergence de nouvelles institutions. A cette occasion, il a été recommandé « *la diffusion la plus large possible des principes de Paris dans les langues vernaculaires des pays africains* ».

Dix institutions nationales africaines étaient présentes, provenant d'Afrique du Sud, du Cameroun, de République centrafricaine, du Ghana, du Malawi, du Maroc, du Sénégal, du Tchad, du Togo, de Tunisie, ainsi que des représentants de commissions en voie de création comme au Burundi et au Rwanda. Certaines institutions, qui avaient été invitées par les Nations unies, étaient absentes, comme l'Algérie, le Bénin, l'Ouganda, la Tanzanie et la Zambie. Ces absences semblent surtout dues à des problèmes pratiques d'organisation et à des difficultés de contact avec les instances des pays anglophones (7). Enfin, le « comité de liaison » des institutions internationales était représenté par la Commission des droits de la personne (Canada) et la Commission nationale consultative des droits de l'homme (France) qui ont apporté un entier soutien politique, technique et financier à l'organisation des rencontres.

Au cours des trois jours de débats, ouverts par Ibrahim Fall, le sous-secrétaire général des Nations unies chargé des droits de l'homme, et par le Premier ministre du Cameroun, l'accent a surtout été mis sur les problèmes concrets des

(4) Cf. Doc Écosoc : E/CN.4/1996/8.

(5) Le haut commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, M. Ayala Lasso, a désigné auprès de lui comme chargé des institutions nationales, M. Brian Burdekin, l'ancien commissaire fédéral aux droits de l'homme australien.

(6) Ainsi le Togo a-t-il pour sa part organisé à la fin 1995 une première réunion de certaines institutions africaines, mais sans l'aval politique ni l'aide matériel du comité de coordination. On se rappellera que, lors des rencontres internationales de Tunis, en décembre 1993, une motion de soutien à l'ancienne commission togolaise des droits de l'homme avait été adoptée...

(7) Le seul cas qui a fait problème est celui du Nigeria : compte rendu de la situation politique sur place et des sanctions internationales contre le régime militaire, aucune invitation n'a été adressée à des représentants de ce pays. De violents incidents de frontières ont d'ailleurs eu lieu à la même époque, entraînant le 15 mars 1996 l'ordonnance de mesures conservatoires par la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria.

droits de l'homme en Afrique. Une résolution finale adoptée sous le titre de « déclaration de Yaoundé » souligne notamment, à l'initiative de la délégation sud-africaine, la double finalité de renforcer les institutions dans un « environnement démocratique » et de garantir la démocratie par ces institutions (§ 7). De même l'accent est mis sur « *la place essentielle d'une justice indépendante et égale pour tous dans un État de droit et l'importance de la lutte contre toutes les formes d'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme pour assurer une véritable démocratie* » (§ 13). Enfin, le lien entre droits de l'homme et développement est souligné, à travers une référence « *au caractère universel et indivisible des droits de l'homme sur la base d'un développement durable fondé sur l'égalité de dignité de toutes les femmes et de tous les hommes* » (§ 10).

Au-delà de ces affirmations de principe sans aucune ambiguïté, dans le droit fil des rencontres internationales et de l'appel à la communauté internationale pour la reconstruction d'un État de droit au Rwanda et au Burundi, le bilan des rencontres africaines est triple.

Sur le plan international, se voit confirmer l'importance prise par le réseau des institutions nationales, avec la présence active du Centre des droits de l'homme de Genève, ainsi qu'avec les programmes de coopération mis en place dans le cadre francophone notamment. Pour sa part, la Commission française organise dès le mois d'octobre prochain, dans les locaux de l'Institut international d'administration publique de Paris, un cycle original de formation spécialisée de quatre semaines pour les cadres ou futurs cadres des institutions nationales africaines. Le réseau international a

sa pleine place en Afrique, comme dans les autres continents (8).

L'accent a également été mis sur la nécessité pour les États de ratifier les instruments internationaux en matière de droits de l'homme et de respecter pleinement les engagements ainsi assumés que ce soit sur le fond, en adaptant leurs législations internes, que dans la procédure, en présentant les rapports requis aux instances de contrôle. Le respect effectif de ces engagements de base marquerait en lui-même un progrès important de l'État de droit en Afrique.

Sur le plan régional, les débats avec Isaac Nguema, le président de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, ont bien montré que les institutions nationales n'étaient pas des ONG comme les autres et qu'elles devaient s'organiser entre elles à travers un « comité de coordination des institutions africaines » et obtenir un statut spécifique auprès de la Commission africaine, comme l'envisage explicitement la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Les institutions ne peuvent en effet ni siéger dans les délégations étatiques, ce qui serait contraire à leur indépendance, ni parmi les ONG, ce qui serait nier leurs fonctions officielles. Avec un statut propre, et en en faisant des interlocuteurs privilégiés de la Commission africaine, la visibilité des institutions africaines serait mieux affirmée tandis que la crédibilité de la Commission africaine serait de son côté mieux assurée.

Enfin, sur le plan national, l'accent a été mis sur le développe-

(8) Le Commonwealth est lui aussi très actif, notamment à travers un « modèle » dont l'Australie assure la promotion active en Asie. Ainsi, l'Inde vient de succéder au Canada à la tête du comité de coordination, en mars 1996.

ment d'institutions conformes aux « principes de Paris ». Nul doute que de telles réunions, avec des débats ouverts, ne suscitent une certaine émulation entre institutions qui n'hésitent pas à montrer les limites et les défauts du système. Ainsi, certaines commissions africaines voient leurs rapports et leurs avis rester confidentiels, ce qui les prive de toute efficacité pratique à l'égard de l'État et de toute fonction pédagogique à l'égard de l'opinion publique. De même, d'autres restent composées de fonctionnaires ou de membres de l'appareil politique, en dehors de tout souci de pluralisme et d'indépendance. Enfin, les moyens administratifs et financiers disponibles sont souvent inversement proportionnels à l'activité en faveur des droits de l'homme dont fait preuve une commission. La confrontation publique de telles expériences, en dehors de toute auto-satisfaction comme de toute polémique, est loin d'être inutile. La règle des rencontres est de rechercher le consensus et d'éviter les mises en cause directes, mais un bilan implicite naît du rappel constant des principes directeurs.

De nouvelles institutions, composées de magistrats ou d'universitaires ayant déjà fait preuve de leur compétence et de leur indépendance, sont en train de voir le jour. C'est déjà le cas au Tchad ou au Centrafrique ; ce pourrait être aussi le cas du Sénégal qui, malgré ses fortes traditions juridiques, n'a qu'une commission sur le papier. De même, la présence constructive des représentants sud-africains, où siègent tout à la fois un *Public protector* et une Commission des droits de l'homme, a été un facteur très favorable à la dynamique des institutions nationales, en mettant l'accent sur la construction d'un

État de droit et l'impératif de justice.

Les nations africaines, avec leur expérience des « conférences nationales » se trouvent désormais au cœur du système des institutions nationales. Encore faut-il que les institutions créées fonctionnent effectivement, sans devenir des « Belles au bois dormant », au milieu des drames de l'Afrique. La présence de nombreuses ONG camerounaises — même si on aurait souhaité également une participation effective d'autres ONG africaines ou internationales (9), marque qu'un espace de dialogue peut apparaître (10). Reste aux institutions à prolonger ce dialogue entre elles et au sein de chaque société, au-delà des jeux et des rites du pouvoir. Un nouveau rendez-vous, qui aura lieu dans deux ans, sera l'occasion de faire le bilan de toutes ces promesses.

On mesure déjà le chemin parcouru depuis les premières rencontres de Paris, il y a près de six ans. Cette internationalisation toujours plus poussée du système n'a pas seulement des effets bénéfiques en Afrique. Elle implique aussi des responsabilités pour chaque commission. La crédibilité des efforts entrepris dans ce domaine par la France sur la scène internationale tient beaucoup à la vigilance dont a su faire montre la Commission

(9) Là encore les difficultés d'organisation et les problèmes de financement ont sans doute limité la portée profonde d'un événement largement protocolaire sur le plan interne.

(10) De même, il aurait été utile de prolonger la réunion — autrement qu'à titre purement individuel — à travers des contacts officiels avec les professions juridiques, magistrats, avocats, universitaires. Ainsi, du côté français, un membre du Barreau de Paris faisait partie de la délégation de la Commission nationale consultative des droits de l'homme...

nationale consultative française sur le plan interne. Les discours prononcés à Yaoundé par Paul Bouchet — qui a présidé avec autant de fougue que de conviction la Commission française pendant ces six années cruciales — en sont un témoignage particulièrement éloquent. Une coopération sincère et

fraternelle perdrait tout son sens si la préoccupation des droits de l'homme devenait sélective ou à usage purement externe. Ce devoir de vérité s'applique à nous-mêmes autant qu'aux autres.

*Emmanuel Decaux*  
*Université de Nanterre, Paris X*

## La coopération décentralisée Nord-Sud : « vieux vin, nouvelle bouteille » ?

**L**A « coopération décentralisée pour le développement » — pour reprendre la formule consacrée — renvoie à une nouvelle pratique de contractualisation mise en œuvre par les collectivités locales de pays du Nord avec leurs homologues de pays en développement. Pratique nouvelle parce qu'elle a pris son essor dans les années 1980 sous l'impulsion de plusieurs facteurs qui ont affecté en profondeur le fonctionnement de la scène internationale et les rapports centre/périphérie au Nord comme au Sud : recul du monopole étatique de l'activité internationale et montée en puissance concomitante des acteurs « transnationaux » (1), crise des centralismes étatiques et effets émancipateurs des décentralisations. Autant de facteurs qui expliquent le désenclavement radical de pouvoirs locaux passés en quelques années d'une activité confinée à leur enclos paroissial à une

coopération ouverte sur le « grand large ».

La focalisation sur les pays du Sud d'une grande partie de cette activité de coopération décentralisée s'explique par l'émergence dans les États en développement de collectivités territoriales demandeuses d'une assistance logistique ou de « transferts d'expertise » en matière d'ingénierie urbaine, de décentralisation et de développement local. Cette demande a induit l'ouverture d'un marché économique et financier de la coopération décentralisée, susceptible d'être rentable pour les collectivités locales du Nord en termes d'effets de retour économiques pour les entreprises locales ou de rémunération de l'assistance technique par les institutions bi- et multilatérales de la coopération (ministères de la Coopération ou des Affaires étrangères, associations internationales de collectivités territoriales, PNUD, FED, Banque mondiale).

Le contenu de la contractualisa-

(1) B. Badie, M.C. Smouts, *Le retournement du monde*, FNSP/Daloz, 1992.