

MONITORING ET REPORTING DES DROITS DE L'HOMME DANS LE CADRE DU SYSTÈME CONTINENTAL D'ALERTE RAPIDE EN AFRIQUE CENTRALE

Introduction

MUTOY MUBIALA,
Professeur de droit
international et des
droits de l'homme
à l'Université
de Kinshasa et
consultant ; ancien
fonctionnaire
(à la retraite) de
l'Organisation des
Nations Unies.
lucmubiala@
gmail.com

Les violations des droits de l'homme constituent une des causes profondes des crises et des conflits en Afrique, en général, et en Afrique centrale, en particulier. D'où, l'importance de la surveillance (*monitoring*) des droits de l'homme et de l'élaboration des rapports (*reporting*) sur la situation de ces droits pour permettre l'adoption par les organes compétents des mesures d'alerte précoce et de réponse rapide en vue de la prévention des conflits. Dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) de l'Union africaine, le Système continental d'alerte rapide (SCAR), établi conformément à l'article 12 du Protocole de Durban de 2002 portant création du Conseil de paix et de sécurité (CPS), est l'entité responsable de cette mission. La Commission de l'Union africaine (UA), avec l'appui du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), a promu l'intégration des droits de l'homme dans les programmes et activités du SCAR. Après l'intégration de l'approche axée sur les droits de l'homme dans le fonctionnement du SCAR, le HCDH a développé avec l'UA et la Banque mondiale un projet conjoint pour l'intégration des droits de l'homme dans les programmes et activités des mécanismes de prévention des conflits des Communautés économiques régionales (CER ou *RECs* en anglais)¹, qui sont partie intégrante du SCAR.

Un des volets de ce projet consistait à faire l'état des lieux de l'action des parties prenantes, dont les institutions nationales africaines des droits de l'homme (INADH) et des organisations non gouvernementales des droits de l'homme (ONGDH)

*Texte de la
communication
présentée le 4 décembre
2023, à Yaoundé
(Cameroun), à l'occasion
de la conférence
commémorative du 20^e
anniversaire du Centre
régional des Nations
Unies pour les droits de
l'homme et la démocratie
en Afrique centrale
et dans le cadre de la
célébration des 75 ans de
la Déclaration universelle
des droits de l'homme.*

1 M. MUBIALA, « Mapping of Existing Conflict and Early Warning Systems and Data Collection Relating to Conflict Prevention within National Human Rights Institutions in Africa : Final Report », Genève, HCDH, December 2021, 39 p. (document inédit).

dans la collecte des données et informations de première main sur le terrain pour l'alerte rapide en vue de la prévention des conflits et ce, avec pour objectifs la promotion et le développement des partenariats avec ces institutions nationales et les mécanismes de prévention des conflits des CER.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet conjoint, nous avons effectué une consultation entre avril et juin 2021, pour la réalisation d'une étude sur « la cartographie des activités existantes des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) dans la collecte des données pour l'alerte précoce en vue de la prévention des conflits en Afrique », à la lumière des relations entre celles-ci et les Communautés économiques régionales (CER), avec une attention spéciale aux deux CER identifiées comme pilotes du projet, dont la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA).

La présente contribution voudrait examiner les implications de notre étude en Afrique centrale et réfléchir sur le rôle que pourrait jouer le Centre régional des Nations Unies pour les droits de l'homme en Afrique centrale (Centre de Yaoundé). Avant de procéder à cette analyse, il convient de se pencher d'abord sur le développement de la dimension des droits de l'homme dans le fonctionnement du SCAR.

I. Les droits de l'homme dans le Système continental d'alerte rapide (SCAR)

Établi aux termes du Protocole de Durban de 2002 portant création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, le SCAR a pour mission de collecter des informations sur l'évolution de la situation sécuritaire en Afrique, dont il fait rapport à la Commission de l'UA pour transmission au CPS en vue de l'adoption par celui-ci, notamment des mesures préventives des conflits. Pour la réalisation de sa mission, le SCAR dispose du Centre d'observation et de contrôle (« Salle de Veille »), qui est relié aux Mécanismes régionaux de prévention des conflits des Communautés économiques régionales (CER), dont le Mécanisme d'alerte rapide (MARAC) de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). Dans le cadre de son « Continental Structural Conflict Prevention Framework » (CSPF), le SCAR a développé plusieurs outils opérationnels, dont le « Country Structural Vulnerability and Resilience Assessment » (CSVRA)² et les « Country Structural Vulnerability Mitigation Strategies » (CSVMS)³.

2 Le Country Structural Vulnerability and Resilience Assessment (CSVRA) a pour objectif de faciliter l'identification des vulnérabilités structurelles des conflits à un stade précoce, avec une attention particulière aux aspects pertinents pour identifier les facteurs (divers) des conflits, dont : (i) le développement socio-économique ; (ii) la bonne gouvernance, l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme ; (iii) le secteur de la sécurité ; (iv) l'environnement et les changements climatiques ; (v) le genre et la jeunesse ; (vi) la consolidation de la paix après les conflits ; et (vii) la justice transitionnelle et la réconciliation.

3 Les CSMS mettent l'accent sur les mesures à long terme, à développer par les pays concernés, et explorent les possibilités d'appui de l'UA et des CER à ces derniers dans la réponse aux

A. L'intégration des droits de l'homme dans les mécanismes du SCAR

En vue de renforcer les capacités de ces mécanismes à intégrer les droits de l'homme dans les programmes et activités de l'UA, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme apporte son appui à cette dernière et ce, conformément au Mémorandum d'entente signé entre les deux entités, le 1^{er} février 2010. C'est dans le cadre de cet accord de coopération que ces deux entités ont formulé et exécuté, avec l'appui financier de la Banque mondiale, le projet intitulé « Renforcement des outils de prévention des conflits à travers l'intégration des droits de l'homme »⁴.

Ce projet a été réalisé en deux phases, entre 2017 et 2021. Au cours de la phase I (2017-2019), l'accent a été mis sur l'intégration des droits de l'homme dans les outils de collecte et d'analyse des données du SCAR et de ses procédures préventives. Le projet a contribué à l'intégration des droits de l'homme dans les activités de l'*Africa Media Monitor* (AMM)⁵, et dans la mise en oeuvre des outils développés dans le cadre du « Continental Structural Conflict Prevention Framework » (CSPF) du SCAR. La phase II du projet (2019-2021) visait à consolider les acquis de la phase I, en aidant le SCAR à développer des partenariats avec des entités pertinentes pour la collecte des données et informations de première main sur les droits de l'homme, dont les organisations non gouvernementales des droits de l'homme (ONGDH) et les institutions nationales africaines des droits de l'homme (INADH).

B. Étude sur le rôle des INADH dans la collecte des données pour l'alerte précoce en vue de la prévention des conflits

Comme consultant du HCDH pour la période d'avril à juin 2021, nous avons réalisé une étude sur le « Mapping of Existing Conflict and Early Warning Systems and Data Collection relating to Conflict Prevention within National Human Rights Institutions in Africa ». Sur la base de l'analyse des réponses reçues de neuf (9) INADH⁶ sur une trentaine à laquelle un questionnaire de recherche qualitative avait été envoyé (la crise de la Covid-19 a certainement contribué au faible nombre de réponses), nous avons fait des constats ayant conduit à un certain nombre de recommandations au HCDH. Ces recommandations, validées par les trois entités partenaires de ce projet, sont pertinentes pour la CEEAC et les INDH de l'Afrique centrale et pourraient avoir des implications sur le

causes structurelles ou profondes des conflits violents.

4 AU/OHCHR/WBG, « Strengthening Conflict Prevention Tools through Human Rights Integration », Addis-Abeba/Genève, Washington, 2017 (document inédit).

5 L'*Africa Media Monitor* (AMM) est un outil ou instrument de collecte de données en temps réel, à partir d'une large variété de sources dans toutes les langues officielles de l'UA, en vue de leurs utilisations dans les processus préventifs, particulièrement l'alerte précoce, et la réponse rapide aux crises.

6 Il s'agit des pays suivants : Algérie, Egypte, Ghana, Kenya, Libéria, Malawi, Mali, Nigéria et Togo.

développement d'un partenariat entre, d'une part, le Centre de Yaoundé (comme Bureau régional du HCDH pour l'Afrique centrale) et, d'autre part, les INDH et les ONGDH de cette sous-région.

Le questionnaire adressé par le consultant aux INDH africaines comportait une dizaine de questions, dont trois étaient considérées comme essentielles pour l'évaluation du travail des INADH dans le domaine de l'étude, à savoir :

- (i) La cartographie (*mapping*) des activités de *monitoring* et de *reporting* des droits de l'homme réalisées par ces INADH pour la prévention des conflits ;
- (ii) La collaboration institutionnelle entre ces INADH et les mécanismes de prévention des conflits des CER faisant l'objet de cas pilotes dans le cadre du Programme conjoint UA/HCDH/Banque mondiale ;
- (iii) La régularité des rapports soumis par les INADH affiliées à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

L'étude a abouti aux constats suivants :

- (i) La marginalisation des activités des droits de l'homme dans la perspective de la prévention des conflits, hormis durant les processus électoraux ;
- (ii) L'absence de coopération entre les INADH et les mécanismes de prévention des conflits des CER sous examen ;
- (iii) Le nombre très limité des INADH ayant soumis des rapports à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

Sur la base de ces constats, l'auteur de l'étude a fait les recommandations ci-après :

- (i) Le développement par le HCDH des programmes de formation (*training package*) des INADH dans le domaine de l'intégration des droits de l'homme dans leur *monitoring* des droits de l'homme et le *reporting* y relatif ;
- (ii) L'élargissement aux INADH de l'application de la « Formule de Livingstone »⁷, consistant à faciliter la participation des OSC aux programmes et activités de l'UA, tout particulièrement le cadre du SCAR (cet élargissement est d'autant plus légitime que la plupart des INADH sont déjà affiliées à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, un organe subsidiaire de l'UA auprès duquel les ONGDH bénéficient d'un statut consultatif) ;
- (iii) Dans le cadre de leurs programmes et activités, les INADH devraient mettre en place des procédures de *monitoring* et de

⁷ Adoptée en décembre 2008 à la suite du Forum des organisations de la société civile (OSC) et de la retraite du CPS à Lusaka et à Livingstone (Zambie), l'initiative dite « Formule de Livingstone » est un mécanisme visant à impliquer de plus en plus les OSC, dont les ONGDH, aux activités et travaux du CPS de l'UA. (Voir UA, « Note de cadrage. Réunion annuelle consultative inaugurale entre le CPS et les organisations de la société civile : engagement sur la mise en oeuvre de la Déclaration d'Accra et des décisions/déclarations de Malabo », PSC/CN/Inaugural (2022), 12 septembre 2022.

reporting en vue de la prévention des conflits, notamment à travers l'alerte précoce.

Ces constats et recommandations ont été validés par un colloque (*online*) sur l'échange d'expériences dans le domaine abordé par l'étude sur le rôle des INDH dans l'alerte précoce et la prévention des conflits, organisé le 4 octobre 2021 par le HCDH, l'UA et la Banque mondiale. Les participants à ce colloque⁸ ont, notamment, adopté les recommandations et les mesures de suivi suivantes :

- « (1) Efforts to ensure the strengthening of early warning and conflict prevention mechanisms should be maintained with the provision of trainings to human rights institutions.
- (2) There is a need to strengthen the relationship between the RECs/RHRMs and NHRIs to enhance conflict prevention.
- (3) Efforts should be made to involve as many institutions as possible in future interaction and discussions.
- (4) The project should ensure that national human rights institutions that are currently involved in the interaction and discussion about early warning and conflict prevention in line with the AU agenda are involved in further steps of this process.
- (5) Efforts to mainstream conflict prevention into programmes and activities of the RECs, RHRMs and NHRIs are to be maintained.
- (6) Sharing of best practices is of essence, OHCHR could facilitate knowledge capitalization from NHRIs.
- (7) The findings and recommendations of the mapping exercise should serve as guidance for the development of further projects with NHRIs »⁹.

De ce qui précède, les constats et recommandations de notre étude telles que valisées par les trois institutions partenaires (UA, HCDH et Banque mondiale) peuvent s'appliquer à l'Afrique centrale.

II. Implications de l'étude pour l'Afrique centrale et le Centre de Yaoundé

Créé conformément à la résolution 54/55 adoptée le 1^{er} décembre 1999 par l'Assemblée générale des Nations Unies, comme suite à la recommandation

⁸ En plus du consultant et des fonctionnaires des institutions partenaires du projet conjoint UA/HCDH/BM, ce colloque a réuni 50 participants représentant 25 institutions, notamment des INDH (Burkina Faso, Comores, Kenya, Ghana, Togo ; la CEDEAO; l'UNOWAS ; l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et l'Association Francophone des Commissions Nationales des droits de l'homme (AFCNDH).

⁹ AU/OHCHR/WBG/DFID, « Experience Sharing Workshop on NHRIs Early Warning and Conflict Prevention Work. AU/OHCHR/World Bank Project, Geneva, 4 October 2021 », p. 3 (document inédit).

d'une réunion ministérielle du Conseil consultatif des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale (UNSAC) de mai 1994¹⁰, le Centre de Yaoundé, qui est opérationnel depuis 2001, a reçu pour missions :

- « (1) De contribuer à la formation des personnels chargés de la gestion des questions des droits de l'homme ;
- (2) D'apporter un appui à la création ou au renforcement des institutions nationales chargées des droits de l'homme ; et
- (3) De concourir à la diffusion et à la vulgarisation des instruments internationaux y relatifs »¹¹.

Le mandat du Centre de Yaoundé est intimement lié à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix après les conflits. Aussi, pour la réalisation de ses missions, le Centre de Yaoundé participe aux travaux du Comité consultatif sur les questions de sécurité en Afrique centrale¹² et a développé des relations de coopération avec la CEEAC qui, comme les autres CER, a été progressivement dotée de ce mandat, mis en oeuvre à travers ses organes, dont le Conseil de paix et de sécurité (COPAX) et le MARAC. La CEEAC a signé un Mémorandum d'entente avec le HCDH, le 10 juillet 2002, en marge de la Conférence mondiale de Durban contre le racisme et la discrimination raciale. L'article 8 de ce Mémorandum d'entente dispose que :

« Dans le cadre de leur programmation respective, la CEEAC et le HCDH peuvent convenir de l'élaboration et de la réalisation de projets conjoints de coopération en particulier dans les domaines suivants :

- 1) Au plan national, [...] ;
- f) Le renforcement des capacités des structures nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et de la démocratie ;
- g) La formation en matière des droits de l'homme, notamment à l'intention des grands corps de l'État et des composantes de la société civile et du secteur privé [...] ;

10 Établi en 1992 par le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, le Comité consultatif sur les questions de sécurité en Afrique centrale (UNSAC) est un cadre de concertation pour la diplomatie préventive regroupant tous les 11 États membres de la CEEAC (Angola, Burundi, Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, RD Congo, République du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe et Tchad).

11 M. MUBIALA, *Coopérer pour la paix en Afrique centrale*, Genève, UNIDIR, 2003, p. 11 : la promotion de la démocratie, indissociable des droits de l'homme et de l'État de droit, a été ajoutée à la mission initiale de Yaoundé, conformément à la Déclaration adoptée à Bata (Guinée équatoriale), en mai 1998, par les participants à la Conférence sous-régionale sur les institutions démocratiques et la paix en Afrique centrale, organisée sous les auspices du Comité consultatif des Nations Unies sur les questions de sécurité en Afrique centrale.

12 L'actuel Directeur du Centre de Yaoundé, Nouhoum Sangaré, a ainsi participé à la dernière réunion du Comité consultatif à Kigali, en novembre 2023.

2) Au plan sous-régional ;

L'intégration des droits de l'homme et des principes et règles démocratiques dans les activités et programmes relatifs à la coopération sous-régionale, notamment dans le cadre du Centre sous-régional des Nations Unies pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale et les différentes institutions de la CEEAC »¹³.

Parmi ces institutions de la CEEAC concernées par cette disposition, il convient de mentionner le MARAC. Ce mécanisme fait partie du SCAR, au titre de la CEEAC. Cette disposition du Mémorandum d'entente entre la CEEAC et le HCDH offre une base appropriée du développement d'une coopération entre le Centre de Yaoundé et le MARAC, pour l'intégration des droits de l'homme dans ses mécanismes et procédures.

Certes, le Centre de Yaoundé s'est investi dans des activités de prévention des conflits. À titre d'exemple, le Centre a servi de cadre, en mai 2004, pour la table ronde d'experts « sur les droits de l'homme dans le processus de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs ». Le Document y adopté a largement contribué à la dimension des droits de l'homme du Pacte pour la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs (Pacte de Nairobi), signé le 15 décembre 2006, dont le processus préparatoire fut facilité conjointement par l'ONU (Professeur Ibrahima Fall) et l'UA (feu l'Ambassadeur Ba)¹⁴.

Le Pacte de Nairobi a été complété depuis lors par l'Accord-cadre d'Addis-Abeba du 26 février 2013 pour la paix, la sécurité et la coopération pour la RD Congo et la région, qui complète et renforce le Pacte de Nairobi, en particulier dans la recherche des solutions durables aux conflits qui perdurent dans la région. Apparemment, le Centre n'est pas impliqué dans la mise en œuvre de cet Accord-cadre, alors que l'ONU en est une des entités garantes (avec la CIRGL, l'UA et la SADC) et que la CEEAC voudrait rejoindre ce groupe de garants. Cela pourrait constituer un point d'entrée idéal pour le Centre de Yaoundé.

Profitant de la célébration de ce 20^e anniversaire du Centre de Yaoundé et de l'arrivée d'un nouveau leadership et compte tenu de la situation de la sous-région, qui n'a pas évolué positivement au cours de ces deux dernières décennies mais a plutôt empiré, il est impératif pour l'ONU et les États membres de la CEEAC de revitaliser la vocation sécuritaire de ce Bureau régional du HCDH en Afrique centrale, dont la création a été proposée dans un contexte spécifique, pendant la perpétration des crimes internationaux (génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité) au Rwanda. Trois décennies après, la situation s'est aggravée dans la région des Grands Lacs,

¹³ *Ibidem*, p. 84 (souligné par nous-même).

¹⁴ Voir M. MUBIALA, « Les droits de l'homme dans le processus de la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs », in C. EBOE-OSUJI (éd.), *Protecting Humanity. Essays in International Law and Policy in Honor of Navi Pillay*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2010, pp. 81-91.

consécutivement à la crise rwandaise de 1994. Des conflits plus ou moins régionalisés se sont installés durablement, avec pour épïcentre l'Est de la RD Congo. Plusieurs processus de paix, couronnés d'un grand nombre d'accords de paix ont, certes, intégré la dimension des droits de l'homme avec l'appui du Centre de Yaoundé. C'est le cas de la phase préparatoire de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (2003-2006), ayant contribué à la dimension des droits de l'homme du Pacte de Nairobi. Dans le même ordre d'idées, le Centre de Yaoundé devrait apporter son appui au processus (en cours) de la revitalisation de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba de 2013, instrument complémentaire du Pacte de Nairobi de 2006.

L'Accord-cadre d'Addis-Abeba de 2013 visant à répondre aux causes profondes des conflits dans l'Est de la RD Congo et dans la région des Grands Lacs, l'analyse de la situation des droits de l'homme en vue de l'alerte précoce et/ou de la réponse rapide à de nouveaux conflits et à l'aggravation des conflits existants, il importe que les INDH et les ONGDH des pays de la région soient bien formées dans le domaine de l'intégration des droits de l'homme dans la prévention des conflits. Le Centre de Yaoundé devrait jouer un rôle central dans ce processus de renforcement des capacités des INDH et des ONGDH d'Afrique centrale, ainsi que de facilitation du développement d'un partenariat étroit entre celles-ci et le MARAC de la CEEAC. La création récente d'une unité d'alerte précoce au sein du Centre de Yaoundé est une étape importante pour la réalisation de ce double objectif.

Conclusion

La situation en Afrique centrale n'est pas différente de celle prévalant en Afrique occidentale, orientale et australe. Cela explique et justifie le fait que nous recommandons l'application à l'Afrique centrale des mesures préconisées par l'étude pour ces trois sous-régions. Le Centre de Yaoundé a un rôle important à cet égard, conformément à son mandat et au cadre juridique qui le régit.

L'appui du Centre de Yaoundé au renforcement des capacités des INDH et des ONGDH d'Afrique centrale et de la région des Grands Lacs pour l'utilisation des données et informations résultant de leurs activités de *monitoring* et de *reporting* des droits de l'homme dans les outils d'alerte précoce du MARAC devrait contribuer à la prévention de nouveaux conflits et à l'escalade des conflits existants. Cet axe programmatique devrait être une priorité des priorités du Centre de Yaoundé pour la décennie à venir, conformément à sa mission initiale et au cadre juridique développé depuis lors, tout particulièrement le Mémorandum d'entente entre le HCDH et la CEEAC de juillet 2002. Le développement des partenariats étroits entre les INDH et ONGDH d'Afrique centrale et le MARAC est une condition *sine qua non* d'une contribution efficace de ce dernier au renforcement du SCAR. ■