

# **CONDITIONNALITE JURIDIQUE DES AIDES ET RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX**

Par Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU  
Docteur en droit, diplômé de science politique  
Ater à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Pendant longtemps la communauté internationale, à travers les grandes puissances ou les institutions internationales, a été très peu regardante sur la gestion politico-économique souvent chaotique des Etats du Tiers-Monde, notamment des Etats post-coloniaux africains. Le contexte de guerre froide a certainement favorisé cet état de choses, les deux blocs essayant d'imposer leurs modèles idéologiques sans se soucier des moyens utilisés au sein de chaque État allié<sup>1</sup>. Les Etats occidentaux, loin d'œuvrer pour l'implantation des structures démocratiques à travers le monde, ont au contraire favorisé, soutenu ou toléré des régimes autoritaires, surtout si ces derniers, se déclaraient hostiles au socialisme<sup>2</sup>. L'ex-URSS a, pour sa part, toujours soutenu les régimes communistes sans se soucier de la réalité des droits de l'homme dans ces pays.

Le même constat pouvait être fait au niveau des universitaires. La plupart des ouvrages parus sur la politique en Afrique dans les années 60-70 semblaient, soit fournir des éléments théoriques de support, soit apporter une certaine justification au développement des régimes autoritaires. Que ce soit par parti pris idéologique ou par crainte d'être accusé d'ethnocentrisme, l'attitude des intellectuels africains mais aussi occidentaux ne s'est pas démarquée de celle des politiques.

L'autoritarisme était alors considéré comme un expédient utile, malgré tout, pour la bonne conduite des affaires publiques. Ainsi, des années 50 jusqu'à la fin des années 70, il était largement admis que les politiques de développement demandaient du temps pour porter leurs fruits, ce qui était incompatible avec la politique à courtes vues qu'impliquaient les cycles électoraux libres. La démocratie, pensait-on, portait en germe une tendance au populisme et à la dislocation des Etats encore en construction<sup>3</sup>. Il fallait donc des régimes autoritaires dirigés par des despotes éclairés pour faire appliquer des réformes impopulaires et imposer leur volonté à des administrations indisciplinées ou inefficaces. Les exemples d'économies soumises à des degrés divers d'autoritarisme et réalisant des progrès ne manquaient d'ailleurs pas, parmi celles-ci, le Brésil, le Chili, l'Espagne et quelques économies des pays d'Asie de l'Est. Des contre-exemples étaient aussi cités, il s'agissait des pays qui comme l'Inde et les Philippines pouvaient se prévaloir d'une tradition démocratique mais étaient incapables de réaliser des progrès rapides en matière économique.

A partir de la fin des années 80, on assiste à un revirement du discours. Les institutions internationales et, un peu plus tard, les Etats commencent à évoquer l'indispensable bonne gestion des Etats demandeurs de l'aide internationale. Les conditionnalités économiques sont donc les premières à faire leur apparition. Elles n'ont pas pour objectif premier la promotion

---

<sup>1</sup> On se remémore encore cette anecdote révélatrice à propos du président Kennedy qui à propos d'un dictateur aurait eu ces mots : « *Je sais qu'il est un salaud, mais c'est mon salaud, il n'est pas le salaud de Moscou.* »

<sup>2</sup> Le soutien de l'Occident et notamment des USA à Pinochet est révélateur à ce sujet.

<sup>3</sup> Lire à ce propos Ahmed Mahiou, L'avènement du parti unique en Afrique noire, l'expérience des Etats d'expression française, thèse, droit, Université de Nancy, 1967.

de la démocratisation, il s'agit plutôt d'imposer aux Etats bénéficiaires de l'aide des obligations de transparence et de bonne gestion de l'aide octroyée. D'ailleurs selon John A. Wiseman, « *le but des conditionnalités économiques était plutôt de restructurer les économies des pays africains que d'avoir des effets particuliers sur les systèmes politiques africains* »<sup>4</sup>. Le discours sur le désengagement de l'État étant à la mode dans la plupart des Etats d'où sont issues les institutions financières internationales, on le retrouve bientôt dans les exigences de ces dernières. L'objectif affiché est celui du « mieux d'État » quand ce n'est pas tout simplement de « moins d'État ». Les programmes d'ajustement structurel et de stabilisation ont ainsi des implications politiques énoncées et implicites. Ils conduisent à créer des conditionnalités qui interviennent dans les décisions de politique économique qui touchent les systèmes d'incitation mais également conduisent à des réformes institutionnelles, à des changements de règles du droit et à un changement de l'environnement législatif.

Le déterminisme de l'économique par le politique devient systématique et la conditionnalité démocratique de l'aide, une politique explicite pour les instances financières mondiales et les Etats occidentaux du moins dans leurs discours. Plusieurs raisons expliquent assurément ce changement d'attitude tant de la part des Etats que de la part des institutions internationales.

Les institutions de Bretton Woods après avoir été, elles aussi, un moment omnibulées par la stabilité politique dans le Tiers-Monde en considérant la démocratie comme incompatible avec le développement économique, vont se trouver devant un dilemme. Pour sauver les Etats du Tiers-Monde de la banqueroute, le FMI et la Banque mondiale vont déclencher des mécanismes économiques et financiers liés aux plans de restructuration. Or contrairement aux effets attendus, ces plans d'ajustement structurel ont, dans la plupart des cas, aggravé la situation économique et surtout sociale dans ces pays. A partir de ce moment, on assiste à un revirement idéologique de ces organismes mondiaux de financement. Ils se mettent aussitôt à vanter les mérites de la démocratie et de la libéralisation politique en tablant sur leurs incidences sur le développement économique et social. En fait, il faudrait interpréter cette attitude en filigrane. Pour Mwayila Tshiyembe, il faudrait voir « *dans cet enthousiasme nouveau la crainte de voir les peuples poussés par la misère confier le pouvoir à des radicaux qui ne seraient nullement disposés à honorer les prêts complaisamment octroyés par ces vénérables institutions* »<sup>5</sup>. On peut aussi penser que les bailleurs de fonds savent que les conséquences des plans d'ajustement structurels seront difficiles à supporter par des populations déjà éprouvées par une crise économique qui dure depuis quelques années. Leur attitude consiste alors à pousser les régimes autoritaires à adopter des systèmes démocratiques car, pensent-elles, des mesures draconiennes sont plus faciles à faire passer par un régime qui bénéficie d'une légitimité populaire.

Au sein des agences occidentales, l'association est faite entre droits de l'homme, démocratie et développement, le raisonnement consistant à dire que la dernière composante de ce triptyque est déterminée par les deux premières.

La Banque mondiale, le FMI,<sup>6</sup> le groupe des Sept, la Francophonie lors de ses sommets (La Baule en 1990 et Paris en 1991), le Commonwealth (Hararé en 1991), la

---

<sup>4</sup> John A. Wiseman, Démocratisation, réforme économique et conditionnalités en Afrique subsaharienne : contradictions et convergences, in *Développer par la démocratie ?* Injonctions occidentales et exigences planétaires, Sophia Mappa, (dir), Paris, Karthala, 1995, p. 467.

<sup>5</sup> Tshiyembe Mwayila, Résistances actuelles à la démocratisation en Afrique : Mystifications et réalités dans *Afrique 2000*, Revue africaine de politique internationale, n° 14, juillet-août-septembre 1993.

<sup>6</sup> Rappelons que dans les années 70, les Etats occidentaux et les institutions financières partagent le discours des dirigeants du Tiers-Monde sur la nécessaire construction des Etats forts et stables. Tout le monde s'accordant sur le fait qu'il fallait d'abord aux Etats un certain niveau de développement avant de songer à des réformes démocratiques. Lire à ce propos : Jean-Louis Atangana Amougou, L'Etat et les libertés publiques au Cameroun, thèse de droit, Université Jean Moulin, Lyon3, 1999.

Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne 1993) ont tour à tour affirmé leur conviction qu'il y aurait une « *interdépendance entre la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

Des formules toutes faites vont faire leur apparition dans des discours unanimement partagés. L'une d'entre elles, maintes fois répétée, apparaît comme un véritable leitmotiv : « pas de développement sans démocratie ». Cette dernière est désormais considérée comme le moteur ou plutôt la condition sine qua non du développement. Ce raisonnement qui est à l'opposé de celui qu'on a connu au lendemain des indépendances emporte une conséquence considérable. L'aide au développement doit désormais être subordonnée à la démocratisation des régimes politiques et à l'accélération des processus de démocratisation. Mieux, les conditionnalités commencent à intégrer explicitement des critères politiques et non plus seulement économiques, notamment sur le respect des droits de l'homme, l'instauration du multipartisme et de l'État de droit.

La Banque mondiale sera encore plus explicite<sup>7</sup> en affirmant que lorsque, comme c'est le cas, des politiques économiques imposent de lourds sacrifices, elles ne seront acceptées que si elles ont été décidées par des gouvernements possédant une légitimité démocratique. Comme on peut le constater, on assiste à un passage de l'affirmation de l'universalité des droits de l'homme et de la démocratie à une obligation faite aux Etats d'adopter ces concepts.

L'union européenne et ses différentes instances font preuve de la même unanimité, il en est ainsi du Conseil, de la Commission, du Parlement européen et de l'Assemblée paritaire CE/ACP. C'est ainsi qu'une résolution du Conseil européen datée du 29 juin 1991 stipule « *que la démocratie, le pluralisme, le respect des droits de l'homme, des institutions s'inscrivant dans un cadre constitutionnel et des gouvernements responsables désignés au terme d'élections périodiques et honnêtes, ainsi que la reconnaissance de l'importance légitime de l'individu dans la société constituent les conditions essentielles pour un développement économique et social soutenu* ». L'association ajustement structurel /ajustement démocratique se fait plus fréquente dans la littérature officielle émanant du Conseil, de la Commission, de l'Assemblée paritaire CE/ACP ou du Parlement européen. Désormais, le respect des droits de l'homme et la démocratisation des pays demandeurs de l'aide sont insérés dans les accords de coopération économique en tant que clauses ayant un caractère plus ou moins contraignant.

A la demande du Conseil et de la Commission, ces clauses ont été introduites dans la révision des accords de Lomé IV. En vue de cette révision, le Conseil propose que l'article 5 de la Convention affirme « *les principes de démocratie et de l'Etat de droit à côté des droits de l'homme déjà introduits* ». Le même article prévoira la possibilité de consacrer une clause explicite permettant de *suspendre totalement ou partiellement la Convention*. Présente dans la Convention de Lomé IV, la clause « élément essentiel » sera inscrite dans un premier temps dans les accords conclus en 1990 avec l'Argentine et le Chili. Elle sera ensuite, en 1992-1993 reprise dans les accords passés avec les autres pays d'Amérique latine ou centrale ainsi que dans les accords avec les Etats asiatiques. Mais surtout, elle deviendra quasiment de principe dans les accords avec les pays « OSCE ».

L'objectif proclamé de ces clauses droit de l'homme est non seulement d'aider à la promotion des droits de l'homme mais également à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, à la consolidation de l'Etat de droit et à la bonne gestion des affaires publiques. Mais si la conditionnalité dépend de la promotion des droits de l'homme au niveau national(I), force est de constater qu'elle ne garantit pas le respect des droits et libertés proclamés une fois que l'aide est octroyée ? (II)

---

<sup>7</sup> Elle élabore des notions nouvelles telles que la « bonne gouvernance », « l'amélioration institutionnelle », les « filets de sécurité » (c'est-à-dire de droits sociaux minima) et le développement participatif, en partenariat avec les ONG.

## **I : La réception nationale de la conditionnalité liée au respect des droits fondamentaux**

Pour les pays récipiendaires, la conditionnalité requiert la promotion des droits fondamentaux et l'organisation de sa réception.

### **A : La promotion des droits de l'homme : condition de l'octroi des aides**

La promotion des droits commence par leur reconnaissance<sup>8</sup>. A ce titre, la quasi-totalité des Etats consacrent une reconnaissance constitutionnelle des droits. On ne débattera pas ici sur le point de savoir si la reconnaissance des droits les constate ou les crée car, même dans l'hypothèse où la reconnaissance acquiesce à des prérogatives qui lui sont antérieures, il n'en demeure pas moins vrai que « *concrètement, les droits ne sont invoquables ni utilisables tant que non reconnus* »<sup>9</sup>. La reconnaissance des droits est donc une étape fondamentale car elle est la condition initiale de leur efficacité et de leur opposabilité. L'affirmation des droits peut être interne mais aussi internationale.

La conditionnalité est d'autant plus forte qu'à la différence des vieux pays, comme la France, où la reconnaissance des libertés repose sur des fondements nationaux, celle des droits fondamentaux dans les nouveaux Etats est tirée des textes internationaux. D'où les limites inhérentes à la théorie de l'universalité des droits de l'homme.

En ce qui concerne l'affirmation interne des droits, les déclarations de droits constituent le procédé habituel de la reconnaissance. Le principe de leur valeur juridique consacré par leur constitutionnalisation semble de nos jours acquis<sup>10</sup>. A ce propos, les gouvernements des Etats africains après les mouvements socio-politiques des années 90 ont à peu près tous, fait adopter des nouvelles constitutions avec des préambules dont la caractéristique principale est une affirmation plus extensive des droits<sup>11</sup>. On peut considérer par conséquent que l'évolution va dans le sens d'un développement des droits. Ces derniers sont généralement proclamés dans les dispositifs normatifs au niveau interne à travers les préambules conséquents<sup>12</sup> ou même dans les corps des constitutions<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Les procédés juridiques de reconnaissance des libertés, Jacques Robert in Droits de l'homme et libertés fondamentales, pp. 95-119, Montchrestien, 1997.

<sup>9</sup> Jacques Mourgeon, Les droits de l'homme, Que sais-je ? PUF, 1978, p. 70.

<sup>10</sup> M. Letourneur, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, Etudes et documents, 1951, p. 19 et René Chapus : « De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles du droit administratif », Dalloz Chronique, p. 99.

<sup>11</sup> Voir à ce propos *Les Constitutions africaines*, Textes rassemblés et présentés par Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Desouches, Tome 1 et 2, La Documentation française, 1997.

<sup>12</sup> La Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 consacre un préambule riche de 25 alinéas consacrés à la reconnaissance des droits fondamentaux.

<sup>13</sup> A titre non exhaustif, la Constitution algérienne du 28 novembre 1996 consacre le chapitre IV aux droits et libertés soit 30 articles.

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 consacre 25 articles de son titre II aux droits de la personne humaine.

La constitution burundaise du 13 mars 1992 en fait de même en consacrant son chapitre premier du Titre II aux droits de l'homme, soit 30 articles.

La Constitution de la République de Maurice du 10 décembre 1991 consacre son chapitre II à la *protection des droits fondamentaux et des libertés individuelles*, soit 16 articles.

La constitution sénégalaise du 2 mars 1998 proclame les libertés publiques et de la personne humaine en son Titre II, soit 8 articles.

Pour ce qui est de la reconnaissance des normes internationales, les Etats candidats à l'aide ont intérêt à opter pour un comportement qui leur évitera toute « condamnation » internationale. Plus généralement, les Etats éligibles sont fortement incités à élargir leurs engagements internationaux, en adhérant par exemple à des instruments conventionnels qu'ils n'avaient pas encore ratifiés. De même, ils peuvent être amenés à se conformer à des normes simplement recommandatoires, afin de prouver leur volonté de rendre leurs droits nationaux compatibles avec les normes des droits fondamentaux. C'est probablement dans cette optique qu'il faut considérer la création un peu partout de comités nationaux<sup>14</sup> de droits de l'homme fortement recommandés par l'ONU, dans la Résolution 1992/54 de la Commission des droits de l'homme du 3 mars 1992.

Que ce soit sous la pression populaire ou sur « injonctions occidentales<sup>15</sup> », les mutations socio-politiques intervenus dans la quasi-totalité des Etats africains se caractérisent sur le plan politique par l'adoption de principes démocratiques avec des conséquences classiques telles le multipartisme et l'affirmation du respect des droits et libertés.

Les principales réformes institutionnelles visent donc à adopter les principes démocratiques. Elles concernent les libertés personnelles, les libertés collectives, l'instauration du multipartisme, la tenue d'élections libres et transparentes et à terme l'Etat de droit.

Dans les libertés personnelles, figurent en premier lieu la liberté individuelle ou physique, c'est-à-dire la liberté de se déplacer librement, de n'être point arrêté arbitrairement ou séquestré, d'être jugé avec toutes les garanties légales (respect du principe de l'égalité, des droits de la défense, présomption d'innocence), de ne pas être atteint dans son intégrité physique, dans son intimité etc. Il faudrait également noter les libertés de l'esprit, c'est-à-dire la liberté d'opinion, de religion, la liberté de presse, la liberté d'enseignement, mais également les libertés économiques, droit au travail, liberté du commerce et de l'industrie.

A côté de ces libertés personnelles, il faudrait bien sûr, faire leur place aux libertés à caractère politique. Ce sont les libertés collectives à l'instar de la liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté de créer des partis politiques, la liberté syndicale. Ce sont d'ailleurs celles qui sont objet à plus de revendication de la part de l'opinion publique et elles peuvent servir de baromètre au respect des règles démocratiques.

Le droit de se réunir pacifiquement et le droit de constituer des associations sont des éléments essentiels d'une société démocratique. Les citoyens doivent pouvoir exercer ces droits sans être soumis à des intimidations de la part des autorités au pouvoir. Les associations telles que les ONG et les syndicats constituent d'importants forums qui permettent à la société civile d'échanger des avis et des idées et de défendre telle ou telle cause. Elles offrent également un cadre au sein duquel les individus peuvent apprendre à mieux connaître leurs droits et à demander réparation lorsqu'ils sont privés de ces droits. A ce titre, les associations apportent une contribution vitale à une société civile dynamique, en complétant l'action des pouvoirs publics. C'est ce qui justifie l'attention accordée par les instances internationales à ces structures notamment en matière d'éducation et de défense des droits de l'homme.

C'est aussi dans cette optique qu'il faudrait analyser l'apparition des divers organes impliqués dans l'application des libertés tels que les divers « *sages* » électoraux<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> On en trouve par exemple en Afrique du Sud, au Cameroun, au Maroc ou encore au Togo.

<sup>15</sup> C'est le sous-titre d'un ouvrage collectif publié aux Editions Karthala sous la direction de Sophia Mappa et intitulé : Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires, 1995.

<sup>16</sup> C'est le cas sous diverses appellations de la Commission électorale nationale autonome (CENA) créée le 23 décembre 1994 au Bénin ou de la Commission nationale électorale indépendante (CENI) mise sur pied au Niger en août 1996. Ce genre d'institutions vient d'être mis en place au Cameroun et au Sénégal sous l'appellation d'observatoire national des élections (ONEL).

Pour ce qui est de la liberté d'association, on observe une certaine constance. Dans les pays considérés, on est passé des régimes de l'interdiction<sup>17</sup> et de l'autorisation<sup>18</sup> au régime de la déclaration<sup>19</sup>. Désormais, dans la plupart des Etats africains, une simple déclaration et le dépôt des statuts de l'association à la préfecture emportent le droit à un récépissé et acquisition de la personnalité juridique. Les effets de l'allégement du régime des associations déclarées ne se sont pas fait attendre. De nombreuses associations ont vu le jour notamment en matière de défense des droits de l'homme et même si on constate aujourd'hui que leur prolifération n'emporte pas forcément de conséquence quant au développement des droits de l'homme, il n'en reste pas moins que leur seule existence peut être de nature à contribuer l'instauration d'une culture des droits de l'homme.

Quant à ce qui est de la liberté d'expression et de presse, s'il est vrai que son « ampleur est l'un des meilleurs indicateurs du caractère authentiquement libéral d'une société »<sup>20</sup>, le nombre de plus en plus grandissant de titres dans les kiosques traduit à coup sûr une certaine libéralisation dans ce domaine en Afrique. La progressive disparition du phénomène de la censure, longtemps pratiquée, va dans le même sens.

La promotion des droits fondamentaux concerne également les droits sociaux. Cette préoccupation a fait son apparition dans les nouvelles constitutions africaines des années 90. Le principe de l'égalité entre hommes et femmes y est posée. La nécessité de la lutte contre les discriminations notamment celles fondée sur l'origine ethnique y est affirmée.

Au-delà de l'affirmation et du simple rappel des droits fondamentaux, la vocation à les protéger implique aussi d'en assurer le développement et l'organisation.

## **B : L'organisation de la réception de la conditionnalité**

La conditionnalité liée au respect des droits fondamentaux peut être reçue de façon positive ou de façon négative.

La perspective positive se décline en termes d'assistance technique et financière et aussi en termes de préférences commerciales.

L'assistance électorale y compris l'observation des élections est un moyen important de contribuer à la pérennité des processus de démocratisation. Au cours de ces années passées, les instances internationales et les pays occidentaux ont proposé et apporté leur concours à l'organisation des premières élections multipartites dans de nombreux pays<sup>21</sup>. Ils ont par ailleurs envoyé des missions d'observations<sup>22</sup> dans différentes régions du monde souvent dans le cadre des principales organisations internationales en la matière en l'occurrence les Nations Unies et l'OSCE.

On observe également un soutien aux institutions locales, nationales et régionales ayant des activités en rapport avec la protection ou la promotion des droits de l'homme.

---

<sup>17</sup> Jacques Robert, Droits de l'homme et libertés fondamentales, p. 110, Montchrestien, 1997.

<sup>18</sup> V.P. Livet, : « L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques, Thèse droit, Paris, 1974.

<sup>19</sup> Ph. Ligneau : « Le procédé de la déclaration préalable ». Tableau annexe des principaux secteurs d'application, RDP, 1976, pp. 679-744 et P.H. Martin : « La déclaration préalable à l'exercice des libertés publiques », AJDA, 1975. pp. 436-447.

<sup>20</sup> Patrick Wachsmann, Libertés publiques, Ed. Dalloz, 1996, p. 363.

<sup>21</sup> En 1998 et en 1999, des élections qui se sont tenues, par exemple, au Paraguay, au Togo, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, au Nigeria et en Indonésie ont bénéficié d'une assistance technique ou ont fait l'objet d'une mission d'observation. L'Union européenne a apporté son appui à l'Organisation des Etats américains (OEA) pour l'observation des élections législatives au Paraguay, en mai 1998. Cette même organisation a apporté une assistance au Togo pour les élections présidentielles en juin 1998.

<sup>22</sup> Le don des urnes scellées ainsi que l'envoi d'observateurs internationaux pour minimiser ou éviter le phénomène de fraude électorale est souvent préconisé même si ce dernier procédé est souvent perçu comme une ingérence dans les affaires intérieures des Etats.

Par ailleurs, par son système de préférences généralisées (SPG), la Communauté européenne accorde aux pays en développement des préférences commerciales autonomes et non réciproques ; elle fait ainsi du commerce un instrument de développement. Par conséquent, la conception du système est adaptée au développement durable et de la protection des droits de l'homme. Par contre, le bénéfice du SPG peut être retiré dans des cas bien précis de pratiques inacceptables au nombre desquelles figurent les formes d'esclavage ou de travail forcé, l'exportation de marchandises fabriquées par des prisonniers et des enfants ou encore toute violation grave et massive des droits de l'homme. Cette procédure a été lancée à l'encontre du Myanmar pour des pratiques de travail forcé et a abouti au retrait effectif depuis 1997 des préférences accordées à ce pays dans le cadre du SPG.

Quant à la perspective négative, elle peut se traduire par ce qu'il est convenu d'appeler le dialogue critique ou alors par la suspension des accords et de l'aide.

Le dialogue critique est en effet devenu un instrument de plus en plus usité aux fins de défense ou de promotion de la cause de la protection des droits de l'homme. Ce dialogue est généralement conduit dans le cadre des accords commerciaux. L'importance de ces contacts politiques n'est pas démentie, mais leur efficacité n'est pas non plus démontrée à ce jour.

Lorsque le dialogue critique ne donne pas les résultats attendus, la plupart des accords de coopération prévoient la suspension des ces derniers<sup>23</sup>. Cette sanction a été prise à l'encontre du Togo à la suite des dernières élections présidentielles qui ont eu lieu en juin 1998. Dans le cas d'espèce, l'Union européenne avait apporté une aide technique et financière à la commission électorale nationale du Togo pour un montant de deux millions d'écus. Elle a en outre assuré une surveillance des médias, la formation des personnes impliquées dans le processus électoral, des cours d'éducation civique et la formation d'observateurs nationaux. Elle avait déployé une mission d'observateurs, qui ont considéré que les élections n'avaient pas été libres, transparentes et régulières et que les résultats annoncés ne correspondaient pas à la volonté du peuple togolais. L'Union européenne a donc décidé de suspendre sa coopération au développement avec le Togo en conservant toutefois les projets en faveur des plus démunis.

Ainsi, on constate que si les droits et libertés ont été abondamment proclamés, et lorsque des structures de protection ont été mises en place, l'appréciation de leur respect n'est pas toujours à la mesure des attentes. On peut donc légitimement se poser la question de savoir s'il y a une vie pour les droits de l'homme après la réception de l'aide par les Etats bénéficiaires ?

---

<sup>23</sup> Voir à ce propos les paragraphes 2 et 3 de l'article 366 bis de l'accord portant modification de la quatrième Convention ACP/CE de Lomé signé à Maurice le 4 novembre 1995. « Si une partie considère qu'une autre a manqué à une obligation concernant l'un des éléments essentiels visés à l'article 5, elle invite, sauf en cas d'urgence à des consultations en vue d'examiner de façon approfondie la situation et, le cas échéant, d'y remédier... Les consultations commencent au plus tard quinze jours après l'invitation et, en principe, ne durent pas plus de trente jours. A l'expiration de ce délai, si malgré tous les efforts aucune solution n'a été trouvée ou immédiatement en cas d'urgence ou de refus de consultation, la partie qui a invoqué le manquement peut prendre des mesures appropriées, y compris, si nécessaire, la suspension partielle ou totale de l'application de la présente convention à l'égard de la partie concernée... »

## **II : L'impossible garantie du respect des droits de l'homme après la réception de l'aide**

L'évaluation du respect des droits de l'homme est difficile, mais elle est nécessaire car à l'évidence, elle contribue au renforcement de l'effectivité des normes internationales relatives aux droits de l'homme.

### **A : La portée limitée de la conditionnalité**

La difficulté à établir les modalités d'évaluation du respect des droits de l'homme dans un Etat déterminé constitue à coup sûr la première limite aux politiques de conditionnalité. Si l'on prend l'exemple de l'Union européenne, un canevas standardisé sert souvent de support à l'évaluation. Ainsi, fait l'objet d'un inventaire « la situation du pays en matière de respect des droits civils et politiques, de protection des droits économiques, sociaux et culturels et de garantie des droits des minorités »<sup>24</sup>. Cet examen porte généralement sur l'état de la protection constitutionnelle des droits fondamentaux et aussi sur l'ampleur des engagements internationaux souscrits par l'Etat candidat à l'aide. Les bailleurs de fonds accordent une attention particulière aux réserves formulées et aux clauses facultatives non souscrites.

La Banque Mondiale et le FMI prennent aussi en compte les constatations arrêtées par les instances internationales de contrôle des droits de l'homme, telle le Comité des droits de l'homme des Nations Unies ou encore les Comités de surveillance agissant au titre des conventions onusienne et européenne relatives à la prévention et à la répression de la torture ou des traitements inhumains et dégradants.

Si c'est donc l'effectivité des engagements souscrits au plan international qui est primordial, cela signifie que le diagnostic opéré est celui existant au moment de l'examen. Lorsqu'on sait qu'il se passe souvent un temps moyen relativement long<sup>25</sup> entre la soumission du rapport étatique au Comité des droits de l'homme de l'Onu et son examen, on peut craindre que des développements ultérieurs de la situation d'un pays rendent obsolète le jugement établi.

Pour remédier à cette lacune, la Commission européenne recourt par exemple à d'autres sources d'informations. Il s'agit d'adresser un questionnaire à des autorités nationales et de procéder ensuite à l'analyse de leurs réponses. L'efficacité de ce procédé est cependant difficile à démontrer car les administrations nationales disposent souvent d'une expertise leur permettant par leur réponse, de satisfaire aux exigences des instances internationales sans que la situation des droits de l'homme ait vraiment évolué de manière positive.

On prend aussi en compte les analyses émanant des ambassades des Etats occidentaux. Les rapports annuels des organisations non gouvernementales telle Amnesty international ou les enquêtes du Congrès américain qui peuvent aussi s'avérer d'une importance capitale.

Une attention toute particulière est prêtée au régime de protection accordé aux minorités nationales. Et ce n'est pas un hasard si ce concept a fait son apparition dans des

---

<sup>24</sup> J. F. Flauss, Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne in L'Union européenne et les droits fondamentaux, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 141.

<sup>25</sup> Environ dix huit (18) mois.



constitutions comme celle du Cameroun<sup>26</sup> dont le moins qu'on puisse dire est qu'il compte plus de 250 groupes ethniques et que le concept de minorité semble dès lors inopérant.

Une autre limite et peut-être la plus tangible est que les accords internationaux comportant une clause sur les droits de l'homme sont, avant tout des accords économiques. La dimension économique restant prédominante, celle-ci n'est pas nécessairement compatible avec la défense des droits fondamentaux comme le démontrent souvent les tergiversations des gouvernements occidentaux dans leurs rapports avec la Chine ou encore leur clémence à l'égard des royaumes du Moyen-Orient au point où l'on peut se demander si le respect des droits fondamentaux est toujours un droit universel ou alors simplement une obligation sélective<sup>27</sup>.

Par ailleurs, l'application de la clause « droits de l'homme » est souvent de nature à produire des effets pervers puisque, malgré les précautions arrêtées quant au maintien de l'aide humanitaire, il est admis aujourd'hui que sa mise en œuvre effective est souvent de nature à pénaliser les victimes des droits de l'homme. De plus, cette clause n'est souvent susceptible de jouer que dans des cas de violations massives des droits de l'homme. Or il est difficile de déterminer un seuil au-delà duquel les violations des droits de l'homme doivent être considérées comme graves parce que massives pour mériter le déclenchement des sanctions prévues à cet effet.

Toutefois, il est possible d'envisager des améliorations afin que les droits de l'homme puissent avoir une vie après l'octroi de l'aide.

## **B : Des améliorations possibles en vue de conforter le respect des droits de l'homme**

L'amélioration et le renforcement du caractère opérationnel de la clause « droits de l'homme » passe par plusieurs démarches.

D'abord, il importe de définir clairement un mode d'emploi c'est-à-dire des critères lisibles de sa mise en œuvre. La Commission européenne s'est engagée dans cette entreprise<sup>28</sup>. Elle gagnerait ainsi à disposer d'un système de rapports annuels établissant, de manière objective et standardisée la situation réelle des droits de l'homme dans chaque pays tiers partenaire.

C'est peut-être dans cette optique qu'il faudrait analyser la proposition non retenue en définitive du Congrès américain. Celui-ci avait envisagé un mécanisme de révision annuelle des accords commerciaux avec la Chine lors de la négociation de l'entrée de la Chine à l'OMC. La reconduction annuelle de ces accords aurait été conditionnée au respect par la Chine des droits fondamentaux. Ainsi, grâce au rapport annuel sur chaque pays dont disposeraient les instances internationales, les accords commerciaux seraient révisés annuellement et leurs renouvellements seraient fonction de cette situation.

---

<sup>26</sup> Dans le préambule de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, il est dit que « *l'Etat assure la protection des minorités et préserve les droits des populations autochtones...* »

<sup>27</sup> Les démarches faites auprès des Etats-Unis, concernant l'application de la peine de mort ou du traitement réservé aux minorités sont restées secrètes si elles existent, il en est de même pour celle entreprises auprès de la Chine relativement à la situation des droits de l'homme au Tibet. Par contre, la publicité donnée aux démarches effectuées auprès du gouvernement militaire nigérian est révélatrice de cette démarche à tout le moins sélective. Par ailleurs, les gouvernements et Etats occupant une position stratégique à l'instar des puissances régionales, axes de zones d'influence ou les pays à fortes ressources minérales ou énergétiques, ne se voient pas souvent imposer d'obligations démocratiques trop rigoureuses. Au contraire, les Etats contestataires de l'ordre international ou sans intérêt stratégique particulier se voient imposer des « clause-ultimatum ».

<sup>28</sup> Voir Com. 1998/146 final du 12/03/1998.

Ensuite, il faudrait établir des règles procédurales à suivre impérativement aux fins de suspension et de dénonciation des accords ou d'attribution de l'aide. Évidemment, une telle démarche ne peut être crédible que si la clause des droits de l'homme ne fait pas l'objet d'une application à géométrie variable en fonction de la qualité du partenaire en cause en admettant ainsi des « *démocraties de basse intensité* »<sup>29</sup> lorsque les intérêts en jeu sont très importants.. On pourrait aussi imaginer l'instauration d'organes capables d'évaluer, avec une procédure d'expertise juridique indépendante, le respect des droits fondamentaux. Ce pourrait être une autorité supranationale neutre, compétente pour évaluer à la fois la nature des clauses de conditionnalité, leur applicabilité et leur effectivité. Mais cette évaluation ne doit pas être, à notre avis, exclusivement occidentale.

L'institution d'une clause des droits de l'homme dans les accords commerciaux constitue sans doute la première tentative d'envergure en vue de dépasser la logique essentiellement économique en matière de traités commerciaux. Force est pourtant de constater que le résultat est décevant à bien des égards. On connaît le principal reproche fait à ce procédé : celui de vouloir instituer une morale internationale en trompe l'œil<sup>30</sup>. D'ailleurs, certains auteurs n'hésitent pas à affirmer que « *toutes les notions qui composent la conditionnalité politique sont au service des bénéficiaires du marché* »<sup>31</sup>. Simplement, le monde des affaires « *a besoin d'un certain type de régime politique...d'un certain mode de comportement des administrations et des citoyens, d'un certain niveau d'éducation...permettant l'établissement de relations favorisant une croissance durable* »<sup>32</sup>

Par ailleurs, si l'on considère que les droits de l'homme s'articulent autour des exigences d'indivisibilité, d'universalité d'interdépendance, de démocratie et du développement, les dogmes de la clause des droits de l'homme conduisent à n'en point douter à relativiser le principe de non-ingérence pour ne promouvoir que le paradigme de l'Etat de droit. Sachant que les pays africains pour des raisons historiques sont très attachés à la notion de non-ingérence<sup>33</sup>, on peut considérer que la raison principale les ayant conduit à modifier leurs législations se trouve dans la volonté d'éviter la marginalisation plutôt que dans le souci de protéger les droits fondamentaux. A cet effet, si la situation a évolué de manière globalement favorable pour ces droits, plusieurs éléments conduisent à douter d'un changement profond d'attitude des Etats africains à l'égard de cette question. Est-il encore besoin de nos jours de réaffirmer que les droits de l'homme ne peuvent s'épanouir que lorsqu'ils font désormais partie de la culture d'un peuple. C'est donc à l'apprentissage d'une véritable culture des droits de l'homme que les instances internationales doivent s'atteler. C'est ici que l'éducation aux droits de l'homme trouve tout son sens. Cette éducation passe par l'introduction des enseignements des droits de l'homme dans le système scolaire et académique. Elle passe aussi par l'action des associations et des ONG de défense des droits de l'homme. Là encore, il faut être vigilant. On a pu observer depuis quelques années une prolifération d'ONG qui ne sont de défense des droits de l'homme que le nom. Ce phénomène se rattache plutôt ce que les Anglo-saxons appellent pudiquement le « *human rights business* ». D'où la nécessité d'opérer un véritable travail d'investigation sur la crédibilité des ONG avant de leur accorder un quelconque don. Confrontée à ce problème, la Commission africaine des droits de

---

<sup>29</sup> Robert Charvin, Les politiques de « conditionnalité » et les droits de l'homme in Revue Nord-Sud XXI, n° 10, 1997, p.9.

<sup>30</sup> Pour reprendre une expression triviale, on ne fait pas les affaires avec un cœur sur la main.

<sup>31</sup> Robert Charvin, Idem.

<sup>32</sup> Robert Charvin, Ibidem.

<sup>33</sup> Encore que tous les fervents défenseurs de la conditionnalité admettent que ce n'est pas de l'ingérence.

l'homme et des peuples a engagé une réflexion à ce sujet. En effet, depuis son installation en octobre 1987, la Commission africaine accorde le statut d'observateur aux ONG dans le but de renforcer la coopération. Ce statut donne une certaine crédibilité à ces organisations et elles peuvent s'en prévaloir pour demander des financements auprès des organismes donateurs. A ce jour, près de 250 ONG<sup>34</sup> ont reçu ce statut. Mais en raison de la prolifération des ONG plus soucieuses de leur budget que de la défense des droits de l'homme, la Commission a du adopter le 5 mai 1999, une résolution visant à restreindre l'octroi de ce statut<sup>35</sup>.

Enfin, les agences de financement et les Etats occidentaux doivent veiller à ne pas commettre ce que le professeur Jean-François Flauss qualifie d'erreur psychologique, c'est-à-dire ne pas vouloir opposer aux pays tiers des exigences auxquelles ils ne satisfont pas eux-mêmes. Il en est ainsi de la Banque mondiale dont nombres de critiques considèrent qu'en tant qu'institution financière contrôlée par les grandes puissances au prorata de leurs moyens financiers, insusceptible de connaître un fonctionnement démocratique interne, elle est assez mal placée pour transmuter en « donneuse de leçons » démocratiques à la planète entière<sup>36</sup>. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le concept d'autonomie des régions ou simplement de régionalisation<sup>37</sup>. Les exemples de la Corse et de la Bretagne en France, du pays basque en Espagne pour ne citer que ceux-là sont révélateurs de la difficulté pour les Etats à légiférer sur ces concepts. Par ailleurs, la réticence des Etats-Unis sur l'abolition de la peine de mort, son allergie à l'institution d'un tribunal pénal international ou son refus de ratifier le protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de Serre, constitue un autre exemple de la parabole évangélique de « la paille et la poutre », de nature à décrédibiliser la conditionnalité de l'aide par les droits de l'homme.

\*  
\*                    \*  
\*

La question qui vient d'être examinée soulève bien d'autres :

La première peut être formulée de la manière suivante : la conditionnalité suffit-elle à transformer un Etat autoritaire en Etat démocratique ? Ne doit-elle pas simplement servir à améliorer la condition des droits de l'homme ?

La deuxième sous-jacente à la première est que si l'on y parvient, n'y a-t-il pas une contradiction inhérente à cette démarche consistant à amener un Etat par la force à la démocratie dans la mesure où l'objectif, aussi louable soit-il, est anéanti par le moyen qui lui, n'a rien de démocratique ?

---

<sup>34</sup> Lors de la 29<sup>ème</sup> session ordinaire tenue à Tripoli en Libye du 23 avril au 7 mai 2001, la Commission comptait 247 ONG disposant du statut d'observateur auprès d'elle.

<sup>35</sup> La Commission a du adopter le 5 mai 1999, une résolution visant à restreindre l'octroi de ce statut. Résolution sur la révision des critères d'octroi et de jouissance du statut d'observateur aux organisations non-gouvernementales s'occupant des droits de l'homme auprès de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Elle prévoit notamment l'obligation pour ces ONG de présenter un rapport d'activités une fois tous les deux ans à la Commission. Le statut d'observateur pouvant être refusé ou suspendu à toute organisation qui ne remplit plus ou pas les critères, après délibération de la Commission. Cette relation et coopération entre la Commission africaine et les ONG a fait l'objet du point 5.d lors de la 29<sup>ème</sup> session ordinaire.

<sup>36</sup> Cette opinion est fortement partagée dans les milieux « tiers mondistes ».

<sup>37</sup> Les Etats récipiendaires sont encouragés à procéder à des décentralisations si ce n'est à accorder une plus grande autonomie aux régions.

La constitution d'une société démocratique peut-elle s'effectuer selon des méthodes autoritaires imposées de l'extérieur ?

Par ailleurs, la conditionnalité ne risque-t-elle pas d'annihiler toute recherche originale dans les pays concernés d'une nouvelle société et des rapports humains dans la mesure où il s'agit désormais de faire comme les autres, tuant ainsi le génie propre à toute société ?

Autant de questions auxquelles il ne nous est pas possible de trouver réponse dans cette seule analyse mais qui nous l'espérons, susciteront, d'autres réflexions.

**Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU**

186, rue du professeur Beauvisage

69008 Lyon

Tél : 04 78 75 86 41

Fax : 04 78 09 96 53

Email : [jlatangana@hotmail.com](mailto:jlatangana@hotmail.com)

Attachement institutionnel : Université Jean Moulin Lyon3 (Ater en droit public)

## **Résumé de l'article**

La conditionnalité des aides liée au respect des droits fondamentaux a fait son apparition dans les discours des institutions internationales et des grandes puissances à partir des années 80. Il s'agit désormais d'imposer aux Etats demandeurs de l'aide le respect des droits de l'homme. L'octroi de l'aide ou la signature de certains accords commerciaux requiert donc pour l'Etat récipiendaire une volonté de promouvoir les droits et libertés fondamentales. Cette volonté se traduit généralement par la reconnaissance, l'organisation et le développement des droits dans ces Etats. Ces derniers peuvent être aidés dans cette démarche par les Etats ou les institutions donatrices à travers les diverses assistances techniques. La conditionnalité suppose aussi une possibilité de sanctionner l'Etat qui ne respecte pas son engagement à assurer une meilleure protection des droits. Dans la pratique, on constate cependant qu'il est très difficile de garantir le respect des droits une fois que l'aide a été octroyée. D'où la nécessité d'envisager des améliorations pour le suivi du respect des libertés même après le bénéfice de l'aide.