

Commission de Consolidation de la Paix Configuration République Centrafricaine

Document de fond sur l'État de droit et la bonne gouvernance en République Centrafricaine

Introduction

1. L'examen du droit positif centrafricain montre que du point de vue des dispositions à la fois de l'Etat de droit, des Droits de l'Homme, et de la bonne gouvernance, la République Centrafricaine (RCA) n'a rien à envier aux pays de démocratie avancée. Cependant, on constate un contraste prononcé entre ces dispositions légales et la réalité des pratiques.

2. Du point de vue de l'Etat de droit, la constitution centrafricaine actuellement en vigueur (27 décembre 2004) pose le principe de la hiérarchie des normes en organisant un contrôle de la légalité, par la mise en place de juridictions à cet effet¹. Du point de vue des Droits Humains, la constitution est aussi très claire. Le préambule « réaffirme son adhésion à la Charte de l'Organisation des Nations Unies, à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 Décembre 1948, aux pactes internationaux du 16 décembre 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels d'une part, et aux droits civils et politiques d'autre part ; Réaffirme son attachement à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 21 Juin 1981 ; Réaffirme son adhésion à toutes les conventions internationales dument ratifiées, notamment celle relative à l'interdiction de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes ainsi que celle relative à la protection des droits de l'enfant. »

3. Le dispositif de la Constitution s'ouvre par un chapitre intitulé « Des bases fondamentales de la Société ». Tout en proclamant les droits de l'Homme comme base de toute communauté humaine, la Constitution consacre le caractère sacré et inviolable de la personne humaine. Celle-ci est complétée par des lois sur la protection des Droits de l'Homme et des Libertés. Il convient de rappeler également que la RCA a ratifié un grand nombre de conventions relatives aux Droits de l'Homme, notamment le Statut de Rome sur la Cour pénale internationale.

4. Depuis le milieu des années '90, il y a un effort national visant à mettre en place des institutions judiciaires modernes, même si les conditions de leur fonctionnement normal ne sont pas encore réunies.

5. Sur le plan de l'organisation administrative, une loi de régionalisation a été promulguée en 1996. Après la promulgation de la Constitution du 27 Décembre 2004, un nouveau code électoral a été adopté. Actuellement, le code pénal, le code de procédure pénale, le code de justice militaire sont entrain d'être réécrits pour y intégrer les normes du droit pénal international et du droit international humanitaire.

¹ Ainsi, la Cour constitutionnelle (titre VI) contrôle la constitutionnalité des lois, c'est-à-dire leur conformité aux dispositions de la constitution, tandis que le Conseil d'Etat (titre VII, chapitre II) est chargé du contrôle de la conformité des actes administratifs à la loi au sens large.

6. Dans le domaine de la gouvernance politique, la constitution fait clairement référence à la transparence lorsqu'elle affirme que « seuls le travail opiniâtre ainsi que la gestion rigoureuse et transparente de la chose publique et de l'environnement peuvent assurer un développement harmonieux, rationnel et durable... ». Sur le registre de la gouvernance décentralisée, la Constitution centrafricaine dispose que « les collectivités territoriales s'administrent librement par des organes élus. » Cette disposition est complétée par deux ordonnances sur la décentralisation et la déconcentration.

7. Toutefois, cette énonciation formelle de dispositions constitutionnelles et de l'important arsenal juridique associé, ne doit pas masquer une mise en œuvre très contrastée et lacunaire ; la situation de la gouvernance et des droits humains en RCA est loin d'être satisfaisante. Néanmoins, ces instruments juridiques constituent une base solide sur laquelle on pourrait construire un Etat de droit et une bonne gouvernance démocratique.

Principaux défis en matière de gouvernance et des droits humains.

8. L'analyse des crises centrafricaines démontre que celles-ci ont pour origine le déficit de gouvernance notamment en matière de gestion des finances publiques, l'accroissement de l'extrême pauvreté, la corruption, la mauvaise répartition des richesses, le dysfonctionnement de l'ensemble du secteur de la sécurité et de la justice, et le climat de violence au niveau de la sous région. Cette analyse a permis d'identifier un certain nombre de principaux défis nécessitant des mesures urgentes et des réformes profondes pour sortir du cercle vicieux des conflits politico-militaires et de l'utilisation de la force comme moyen d'accession au pouvoir.

9. **Droits de l'Homme.** Le constat établi par de nombreux observateurs, associations de défense des droits humains et certains partis politiques, révèle que la question des droits civils et politiques reste une vive préoccupation en RCA, en dépit de l'existence d'un Haut Commissariat aux droits de l'homme. En effet, des accusations régulières des organisations nationales et internationales font état d'exactions commises par les troupes gouvernementales et par les mouvements de rébellion opérant dans le Nord du pays (APRD, FDRP, FDPC). Par ailleurs, l'absence de mise en œuvre des sanctions disciplinaires à l'égard des agents d'application des lois en particulier, est l'une des plus graves lacunes à combler. Il faudra aussi créer et/ou renforcer la capacité des institutions à produire des rapports périodiques réguliers sur la situation des droits de l'Homme dans le pays et mener une lutte acharnée contre l'impunité. Le BONUCA, en collaboration avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, assiste actuellement la RCA dans la mise en place d'une Commission Nationale de Promotion des Droits de l'Homme conforme aux principes universels. Cette Commission est attendue en début de l'année 2009.

10. La jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, civils et politiques par tous les citoyens reste un vœu pieux. Dans le quotidien, les populations centrafricaines ne parviennent pas toujours à jouir entièrement desdits droits. Au plan socioéconomique, des disparités importantes subsistent dans la société, de nombreux citoyens ne parvenant pas à satisfaire leurs besoins fondamentaux, notamment sur le plan de l'éducation, de la couverture sanitaire, de l'alimentation, etc. D'aucuns affirment que la non-satisfaction des droits économiques et sociaux des citoyens centrafricains est la conséquence majeure de la mauvaise gouvernance qui a conduit à l'instabilité

sociopolitique. On note aussi une faiblesse notoire dans la promotion des droits économiques, sociaux et culturels.

11. Dans le domaine de la promotion de la femme, du genre et de l'égalité des sexes, en dépit des efforts qu'il convient de saluer, il reste encore beaucoup à faire notamment en ce qui concerne le statut juridique des femmes, leur accès à la justice, aux ressources, leur présence au niveau des centres de prise de décision, ainsi que l'intégration de la dimension genre dans les politiques et programmes de développement. À cet effet, il convient d'accélérer la mise en œuvre de la politique nationale « genre » et d'assurer l'effectivité des droits des femmes par l'application des lois adoptées.

12. **Démocratie constitutionnelle.** Le système électoral centrafricain n'est pas exempt de suspicions et fait l'objet de nombreuses controverses, quant à sa capacité à garantir une concurrence juste et équitable dans le cadre d'élections libres et transparentes. Dans l'avenir, il faudra, autant que faire se peut, s'assurer que les questions telles que le financement des partis politiques, le statut légal de l'opposition, la fiabilité des listes électorales, l'accès des partis aux médias publics, ne polluent pas la démocratie centrafricaine en gestation et la compétition électorale qui la sous-tend. Les prochaines échéances sont prévues pour 2010.

13. **La séparation des pouvoirs :** du point de vue des principes, la séparation des pouvoirs est consacrée par la constitution. Cependant, en dépit de ces dispositions légales, la question de l'effectivité de la séparation des pouvoirs et des mécanismes de contrôle y relatifs reste posée en réalité, surtout face à la faiblesse des organes des autres pouvoirs face à l'Exécutif. En particulier, l'indépendance de la magistrature vis-à-vis de l'Exécutif et l'autonomie du pouvoir judiciaire doivent être consolidées parce qu'elles constituent une garantie pour les droits et les libertés des citoyens. Les récentes crises autour du fonctionnement de la Cour Constitutionnelle et du Conseil Supérieur de la Magistrature démontrent à suffisance la faiblesse de cette indépendance. Par ailleurs, l'indépendance, pour être efficace, doit s'accompagner de moyens de fonctionnement suffisants et adéquats pour garantir l'autonomie.

14. L'accès à la justice est également un défi majeur de la construction démocratique et de l'équilibre social de la République Centrafricaine, et l'efficacité des mesures de promotion et de protection des droits de l'homme en est tributaire. L'ampleur prise par l'impunité dans le contexte social et politique centrafricain a exacerbé le sentiment de frustration au sein des populations durement frappées par les crises. Les populations ont perdu confiance dans les institutions, devenues interlocutrices peu crédibles parce que très peu motivées et très peu outillées pour remplir leurs rôles. Par ailleurs, le maintien de la criminalisation de la sorcellerie et de la séropositivité malgré le toilettage des lois pénales en cours n'est pas compréhensible. Les autorités nationales pourraient envisager d'abroger de telles lois. Dans le domaine de la justice, les recommandations issues des Etats généraux de la justice, tenus en 2007, peuvent fournir une bonne piste de réflexion sur les réformes appropriées à entreprendre.

15. **La réforme et la modernisation de l'Etat.** Le gouvernement centrafricain a, dès les années 90, inscrit dans ses priorités les réformes de l'administration en prenant en compte la dimension de la bonne gouvernance. Toutefois, l'administration publique est caractérisée par des faiblesses, notamment le respect de certains principes de base tels que la responsabilisation et l'obligation de rendre compte, la transparence, l'efficacité et

l'efficacité, la satisfaction du citoyen, la participation, et la primauté du droit. A cet égard, il convient de promouvoir le développement d'une nouvelle culture administrative centrée sur les valeurs éthiques du travail, de mérite, de respect du service public, ainsi que du contrôle systématique à tous les niveaux, de gestion administrative, de reddition des comptes, d'obligation des résultats et de sanction (positive ou négative).

16. **Déconcentration, décentralisation et gouvernance locale.** En dépit de la priorité accordée à la décentralisation par les pouvoirs publics, l'organisation administrative centrafricaine est marquée par une forte centralisation, une répartition inégale des services publics sur l'ensemble du territoire et une inefficacité dans son fonctionnement. A cet égard, il y a lieu de noter un engagement des autorités en faveur d'une démocratie locale et d'une administration de proximité, notamment à travers l'existence de 174 communes et de 7 régions plus Bangui, la capitale (avec des autorités désignées par l'Exécutif en attendant l'organisation des élections locales) ainsi que l'approche visant à créer des pôles de développement. Il y a lieu aussi de mentionner l'existence d'un Haut Commissariat à la Décentralisation et à la Régionalisation, placé auprès du Premier Ministre pour appuyer et aider à accélérer la mise en œuvre de la Décentralisation.

17. La corruption affecte à un niveau préoccupant, le fonctionnement de l'administration dans tous les secteurs et plus particulièrement les administrations financières. Toutefois, outre la soumission de certaines hautes autorités (Président de la République, Ministres, etc.) conformément aux dispositions légales, le gouvernement vient de donner un signe de volonté politique en mettant en place une structure de lutte contre la corruption : la Commission Nationale de Lutte contre la corruption. Celle-ci est un élément important qui, à long terme, contribuera largement au rétablissement de l'autorité de l'Etat. Ceci ne sera possible que si ladite Commission a les moyens matériels pour son bon fonctionnement. En outre, l'absence quasi-totale d'un contrôle démocratique (à travers le Parlementaire et la société civile) dans les processus décisionnels de gestion et surtout de contrôle de l'action gouvernementale est une grave lacune et un frein à la mise en œuvre de la responsabilité et à l'obligation de rendre compte. D'où l'importance des mesures envisagées dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS).

Les efforts du Gouvernement et des Partenaires internationaux.

18. Le changement politique intervenu en mars 2003 a été suivi par une période de transition qui a permis (i) l'organisation en septembre 2003 d'un dialogue national regroupant l'ensemble des partis politiques et des organisations de la société civile, (ii) l'adoption par référendum d'une Constitution en décembre 2004, (iii) la tenue d'élections législatives et présidentielles en mars et mai 2005 et, (iv) la mise en place d'institutions démocratiques (Parlement, Cour constitutionnelle, Conseil d'Etat, Cour de Cassation, Tribunal des Conflits, Cour des Comptes, Haut Conseil de la communication, Médiateur de la République, etc.).

19. L'acceptation des résultats de ces élections par toutes les parties prenantes et le transfert du pouvoir à des institutions légales ont favorisé une évolution vers l'instauration d'un cadre sociopolitique apaisé et le renforcement de la démocratie. Plus récemment, pour compléter les institutions de la République conformément aux

recommandations du Dialogue National, un Conseil Economique et Social et une Commission de lutte contre la corruption ont été mises en place.

20. A partir de novembre 2006, face à la situation d'insécurité, un « Groupe des Sages » a initié une série de consultations avec les partis politiques nationaux, les syndicats, les associations civiles et le corps diplomatique ainsi que l'opposition armée. Ces consultations ont débouché sur des recommandations en vue de la tenue d'un dialogue politique inclusif, actuellement en préparation. En dépit de l'adhésion de toutes les parties en conflit à ce dialogue, sa tenue se heurte à plusieurs difficultés que le gouvernement essaie de surmonter notamment parvenir à un consensus sur les mesures juridiques et sécuritaires (projets de loi d'amnistie). Néanmoins, le dialogue politique inclusif reste l'élément central dans la stratégie de consolidation de la paix sur lequel misent les partenaires de la RCA. Des fonds à hauteur de \$802.000 ont été alloués par le Fonds de Consolidation de la Paix sur sa fenêtre d'urgence, pour soutenir le processus du Dialogue.

21. Les Etats généraux de la Défense en 1996 suivis du Dialogue national en 2003, avaient inscrit en bonne place la question de la réforme des forces de défense et de sécurité en République Centrafricaine. Ces forums ont mis l'accent sur la mise en place de forces de défense et de sécurité professionnelles, répondant aux normes d'un Etat de droit, respectant les droits humains et capables de gérer les menaces, et ce, afin de promouvoir la stabilité nationale, le développement social et économique, ainsi que la sécurité tant nationale que régionale.

22. Les initiatives de la France et du BONUCA en matière de formation des forces de l'ordre et de sécurité sur leur obligation de respecter les droits de l'homme dans l'exercice de leurs fonctions, répondent justement à ce souci. D'autres partenaires internationaux tels que l'Union européenne et le PNUD sont intervenus dans le renforcement des capacités de la Justice notamment dans les zones de conflit et des forces de défense et de sécurité dans le cadre de la réforme du secteur de sécurité. De nouveaux projets du PNUD tels que le Projet Sécurité pour le Développement (PRASEJ II) et le Projet « Renforcer l'Etat de droit en RCA à travers la réforme des institutions de Justice et de Sécurité », s'inscrivent dans ces initiatives.

23. Dans le domaine spécifique de la justice et droits humains, un certain nombre d'initiatives ont été entreprises en collaboration avec les partenaires. En particulier, comme mentionné ci-devant, en octobre 2007, ont été tenus les états généraux de la Justice qui ont débouché sur des recommandations qu'il convient d'actualiser et de mettre en œuvre. C'est également en 2007 que la Cour pénale internationale a ouvert un bureau extérieur à Bangui.

24. En matière de bonne gouvernance économique, si le gouvernement a initié certaines réformes dans le domaine des finances publiques avec l'appui du FMI et de la Banque Mondiale, et mis en place un mécanisme de lutte contre la corruption avec le soutien du PNUD, beaucoup reste à faire. Néanmoins, la communauté internationale, agissant maintenant en synergie dans des cadres concertés, est plus que jamais déterminée à apporter son aide.

25. La RCA est un pays abandonné à lui-même. Le nombre de bailleurs de fonds est réduit, et se limite aux partenaires traditionnels, tels que le système des Nations Unies,

la France et l'Union Européenne. La Commission de Consolidation de la paix permettra de relever l'intérêt de la communauté internationale ce qui pourrait se traduire dans des solutions durables. En plus, la CCP pourra, grâce à son plaidoyer et notamment à ses relations avec le Fonds de Consolidation de la Paix (FCP), générer des ressources complémentaires dont le pays a terriblement besoin pour concrétiser ses programmes de consolidation de la paix.