



# PERSPECTIVES internationales

CENTRE ÉTUDES INTERNATIONALES ET MONDIALISATION

## La gouvernance internationale : une responsabilité partagée



Qu'il s'agisse de la défense des droits humains ou du travail, de la réduction de la pauvreté ou du développement économique, de la gouvernance publique ou d'entreprise, ou encore de la sécurité internationale, le temps est venu de passer à l'action et de repenser les cadres de la coopération internationale. Les défis sont énormes et la volonté politique de changer les choses est loin d'être toujours au rendez-vous. Les retards pris dans la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement ou les blocages évidents des négociations commerciales multilatérales, en principe orientées vers le développement, montrent à quel point l'écart entre le discours et l'action concrète est grand. Il ne s'agit pas, bien entendu, de baisser les bras, mais au contraire de continuer à travailler pour faire bouger la diplomatie internationale et nos gouvernements, sans oublier les entreprises dont la responsabilité doit aussi être questionnée lorsqu'il est question de droits aussi fondamentaux que les droits humains, sociaux, des femmes ou de l'environnement. De plus en plus de voix se font entendre pour en appeler à un changement radical d'approche en matière de gouvernance, sans pour autant mésestimer les nombreuses initiatives prises pour replacer la promotion et la défense de ces droits au premier rang des priorités. C'est à ce niveau que nous voulons placer notre action et orienter nos recherches.

Au CEIM, nous avons fait du thème « mondialisation, équité et sécurité » notre thème principal de recherche pour les deux prochaines années. De manière plus générale, notre ambition est de contribuer au grand débat sur la gouvernance internationale et d'apporter un éclairage original, que ce soit par nos activités scientifiques ou par notre implication citoyenne dans la sphère publique sur les problèmes que soulèvent à l'heure actuelle tant la mondialisation que les nouvelles menaces à la sécurité collective. Les deux colloques que le CEIM parraine ce printemps participent de cette ambition. Le premier, organisé par le Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), a pour thème « Gouvernance et secteur minier : le défi congolais ». Comme le rappellent Myriam Laforce, Patrick Martineau et Suzie Bélanger, et Arnaud Meffre dans leurs textes respectifs, la gouvernance des activités minières (le constat pourrait s'appliquer à la gouvernance d'entreprise en général) doit être une responsabilité partagée et les voix du peuple congolais doivent enfin pouvoir se faire entendre. Le deuxième colloque, organisé par le Centre d'études sur le droit international et la mondialisation (CEDIM) porte sur le rôle de l'enseignement clinique dans la défense des droits humains. Ce projet dont l'objectif est ambitieux, comme le rappelle Kahina Ouerdane, est né d'un rêve : celui d'aider, de former et d'épauler ceux qui doivent lutter, le plus souvent au péril de leur vie, pour la justice et la défense des droits fondamentaux. Ce sujet est également au cœur de la présentation de Bernard Duhaime, l'un des grands artisans, avec Carol Hilling, de ce projet on ne peut plus prometteur.

Permettez-moi également de souligner le travail remarquable accompli depuis de nombreuses années dans les domaines du développement international et de la gouvernance d'entreprise par notre collègue Bonnie Campbell, directrice du GRAMA. Ce travail s'est vu fort justement récompensé par l'octroi de la chaire C.-A.-Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide au développement. Toutes nos félicitations à notre collègue

Christian Deblock, directeur

### Dans ce numéro

- 1 La gouvernance internationale : une responsabilité partagée
- 2 Gouvernance et secteur minier
- 3 Défendre les droits de la personne à l'université/
- 5 La gouvernance des activités minières en Afrique : une responsabilité partagée
- 8 RDC, transition politique et justice à la croisée des chemins
- 12 La clinique internationale de défense des droits humains de l'UQAM



# Gouvernance et secteur minier : le défi congolais

Par Patrick Martineau et Suzie Boulanger

Chercheurs au Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique

**Les 30 et 31 mars prochains aura lieu à l'UQAM une conférence internationale sur l'exploitation des ressources minières de la République démocratique du Congo (RDC), quelques mois seulement avant les premières élections démocratiques organisées dans ce pays depuis plus de 40 ans. Le programme est ambitieux, et des invités congolais et internationaux seront présents à Montréal pour discuter des défis que pose la gouvernance et le secteur minier congolais dans le contexte politique actuel.**

Il est reconnu que la République démocratique du Congo (RDC) constitue une terre minière exceptionnelle, convoitée depuis des décennies par des entreprises, des États et de nombreux réseaux d'intérêts. Cette situation lui a d'ailleurs valu, dans les discours populaires, le surnom de « scandale géologique ». En outre, cet immense pays de plus de 60 millions d'habitants s'est, rappelons-le, révélé être le théâtre d'un des plus importants conflits contemporains. Selon une étude publiée en janvier 2006 dans la célèbre revue médicale britannique *The Lancet*, le nombre de morts reliés aux conflits ou à leurs conséquences, entre 1998 et 2004, est estimé à quatre millions d'individus, essentiellement des civils, soit l'équivalent de 1200 personnes chaque jour. Plus de 3,4 millions de personnes ont été déplacées, dont 411 000 dans les pays voisins, et 17 millions d'individus souffrent de carences alimentaires. À cela il faut ajouter les pandémies, les actes de violences physiques et psychologiques, les viols, les exécutions sommaires, etc. Il est donc peu surprenant de constater que l'organisation des élections du 18 juin prochain, en RDC, a pour effet de mettre le monde politique congolais et les différents agents internationaux qui se sont impliqués dans ce processus, sous les feux de la rampe. Cependant, le défi est colossal, et « l'enjeu minier » constitue à n'en point douter un élément déterminant pour ce pays.

D'abord, entre octobre 2000 et octobre 2003, les différents rapports du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses en RDC, mandaté par le Conseil de sécurité, ont révélé que la gouvernance des ressources minières congolaises, c'est-à-dire l'ensemble des mécanismes de gestion et de régulation qui caractérisent son économie et son système politique, était un élément crucial pour la sécurité, la prospérité et le développement de cette région d'Afrique. Ensuite, le 29 juillet 2005, par la résolution 1616, le Conseil de sécurité

rétablissait le Groupe d'experts sur la RDC, mais cette fois pour qu'il procède à une investigation quant aux violations de l'embargo sur les armes à destination de la RDC, en lui spécifiant d'enquêter « sur les sources de financement du commerce illicite des armes, comme celles qui proviennent des ressources naturelles ». En janvier dernier, le Groupe d'experts remettait son rapport et notait que « dans la nouvelle phase de la course aux richesses du pays, on est passé de la stratégie de la violence à celle de la stratégie de la clandestinité. Les potentats locaux, les chefs de guerre, les milices et les groupes criminels s'emparent de l'ossature économique du pays en se substituant aux structures classiques du gouvernement [...] Tant que l'on ne réussira pas à garantir la sécurité des minéraux précieux de la République démocratique du Congo, ils alimenteront la violence de toute sorte de groupes armés, de chefs de guerre et d'organisations criminelles ». Parallèlement, dans sa résolution 1649 du 21 décembre dernier, le Conseil de sécurité s'est dit « conscient que le lien entre l'exploitation illégale des ressources naturelles, le commerce illicite de ces ressources et la prolifération et les trafics d'armes est l'un des facteurs qui alimentent et exacerbent les conflits dans la région de l'Afrique des Grands Lacs, et en particulier en République démocratique du Congo ». Ainsi, les observations récentes confirment que les activités minières sont toujours reliées aux enjeux humanitaires et de sécurité, et que la population congolaise profite très peu de ces ressources alors que celles-ci se frayent un chemin fort aisément dans les circuits économiques mondiaux. À la veille des premières élections démocratiques qui doivent avoir lieu en RDC, l'heure est aux propositions. Toutefois, la situation humanitaire et sécuritaire n'est pas la même dans tout le pays, de même que les défis posés par la gouvernance du secteur minier.

D'abord, dans la partie orientale du pays, la situation humanitaire et la sécurité res-

sent fragiles, et plusieurs communautés souffrent, encore aujourd'hui, en raison des batailles politiques et économiques que se livrent de nombreux réseaux de la région. Certains d'entre eux commettent des crimes importants, en violation directe des droits de la personne, et n'hésitent pas à intimider, voire massacrer certains villageois, pour mettre la main sur les rentes minières. Le récent rapport du Groupe d'experts sur la RDC notait qu'il reste encore de nombreuses zones d'insécurité dans le district de l'Ituri (province orientale) et dans les provinces du Sud et du Nord-Kivu « où la lutte pour le contrôle des ressources naturelles continue d'alimenter les actions violentes de belligérants qui exploitent illégalement les richesses du pays ». Certains de ces réseaux seraient associés à d'importantes personnalités politiques et militaires congolaises, rwandaises et ougandaises. Dans ce climat d'insécurité sévissent également des groupes incontrôlés, comme ces *Rastas* du Sud-Kivu, qui se comportent comme des bandits de grand chemin et pratiquent le « kidnapping contre rançon ». Il faut aussi noter que les frontières entre les Kivus et le Rwanda d'une part, et celles entre le district de l'Ituri et l'Ouganda d'autre part, restent poreuses et s'avèrent l'une des clefs du commerce frauduleux. Les différents Groupes d'experts des Nations unies ont souligné régulièrement la faiblesse des contrôles exercés aux frontières. Cette situation facilite la formation d'alliances lucratives entre les chefs de certains groupes armés et des hommes d'affaires peu scrupuleux de part et d'autre de la frontière, ainsi que la capture des ressources qui permettent aux premiers de financer leur achat d'armes et leur entreprise de déstabilisation de l'Est de la RDC. Malgré de modestes moyens et un contexte difficile, la société civile de la partie orientale est reconnue pour son dynamisme et son implication politique. Pour les élections, une chaude lutte politique entre le PPRD et le RCD est à prévoir dans les provinces du Sud-Kivu, du Nord-Kivu, ainsi qu'au

# DÉFENDRE LES DROITS DE LA PERSONNE À L'UNIVERSITÉ ?

Par Bernard Duhaime, Professeur au département de sciences juridiques et directeur de la Clinique internationale de défense des droits humains de l'UQAM

Les 29, 30 et 31 mars prochains, aura lieu à l'UQAM un colloque international intitulé « l'Enseignement clinique pour consolider la protection des droits de la personne », un événement organisé par le Centre d'études sur le droit international et la mondialisation (CEDIM) en collaboration avec la Clinique internationale de défense des droits humains de l'UQAM (CIDDHU)<sup>1</sup>. Que sont ces cliniques et quelle est leur pertinence ?

La mondialisation a non seulement provoqué l'apparition de nouveaux enjeux et de nouvelles problématiques, mais également celle de nouvelles normes et de nouveaux acteurs. Dans ce contexte, les organisations non gouvernementales (ONGs) et la société civile en général ont été amenées à occuper une place sans cesse grandissante sur la scène internationale, entre autres dans le cadre du développement de certaines normes et du fonctionnement de diverses institutions qui assurent le respect celles-ci, en particulier dans le domaine des droits humains. C'est dans ce contexte que les cliniques de droit international des droits de la personne sont apparues au sein des universités, principalement dans certaines facultés de droit américaines et depuis un peu partout en Europe, en Amérique latine, en Afrique et en Asie, et même ici au Québec.

La nature, la forme et le mandat de ces cliniques sont multiples et varient d'une université à l'autre. Il est donc difficile de fournir une définition exhaustive de ces entités hybrides. Pourtant elles ont toutes certains traits communs : ce sont des activités de nature académiques qui initient les étudiants à la pratique de la défense des droits de la personne. La plupart de ces cliniques offrent une formation à la fois théorique et pratique, axée tant sur les enjeux et les problématiques fondamentales de la défense des droits humains, que sur les techniques et les habiletés requises par ce type de travail engagé. Certaines dispensent cet enseignement lors de séminaires de discussions, d'autres offrent une formation plus pratique par l'entremise d'ateliers ou de simulations et mises en situation. De plus, la majorité des cliniques de droit international des droits de la personne for-

ment leurs étudiants en les faisant contribuer directement à l'instruction de véritables dossiers, dans le cadre desquels ceux-ci sont appelés à mettre de l'avant toutes sortes d'interventions visant la défense de victimes de violations diverses. Ces actions varient, allant de campagnes de sensibilisation du public, au lobby des autorités ou même à l'initiation de procédures contentieuses devant des instances judiciaires ou quasi-judiciaires nationales ou internationales<sup>2</sup>.

Cette approche se veut particulièrement adaptée aux besoins d'une nouvelle réalité internationale mondialisée. En effet, celle-ci exige que le juriste, le militant, l'intellectuel, développe désormais de nouvelles stratégies et fasse appel à diverses méthodes -certaines juridiques, d'autres non- pour atteindre ses objectifs. Les cliniques ont donc su former une nouvelle génération de juristes adaptés aux enjeux de la mondialisation, aux moyens requis pour y opérer et aux responsabilités qui en résultent<sup>3</sup>.

Dans le cadre de leurs activités diversifiées, ces cliniques ont permis aux étudiants de se confronter à certains aspects particuliers au droit international mondialisé. Par exemple des cliniques ont dû aborder des questions liées à l'apparitions de nouveaux acteurs du droit international, telles que les entreprises transnationales; certaines activités cliniques ont aussi amené les étudiants à se pencher sur l'applicabilité de certaines normes de droit international dans les zones grise de ce droit, dans le cadre de conflits armés non internationaux ou de troubles internes par exemples; finalement elles ont poussé les étudiants à résoudre des problèmes juridiques dans des contextes nouveaux (en ce qui a trait à la liberté d'expression dans le contexte de la révolution des technologies de l'information par exemple, ou en matière de respect des droits fondamentaux dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international).

Par ailleurs, ces cliniques ont été appelées à interagir avec divers partenaires – ONGs internationales, régionales ou locales- non seulement dans le cadre de l'obtention d'information, mais surtout dans le cadre de leurs activités courantes. Ces cliniques

ont ainsi pris part à des initiatives globalisées de toutes sortes, qu'il s'agisse de campagnes internationales de sensibilisation du public, d'activités de lobby exercées à l'égard d'instances politiques nationales, régionales ou internationales, ou même dans le cadre d'affaires contentieuses internationales ou transnationales, des formes de recours collectifs internationaux impliquant une foule de clients, de partenaires, d'adversaires et d'intervenants aux intérêts divers. Le travail de ces cliniques fait donc appel à une forme de travail coopératif souvent appelé à dépasser les frontières et les réalités immédiates.

## Un véhicule privilégié pour l'enseignement du droit international

De plus, il est proposé que l'enseignement clinique constitue, en soi, un véhicule privilégié pour l'enseignement du droit international public et plus particulièrement du droit international des droits de la personne, et ce, pour plusieurs raisons.

Dans un premier temps, ces cliniques permettent de démystifier et rendre ces domaines du droit plus réels et accessibles aux étudiants<sup>4</sup>. En effet le droit international fut pendant longtemps une affaire exclusive d'États, de gouvernements et de diplomates. Alors que ces normes étaient traditionnellement créées par les États et pour ceux-ci, et ce dans des contextes isolés ou fermés (par ex. lors de conférences internationales ou au sein d'organisations internationales peu accessibles aux étudiants), les espaces de création de ce droit se sont peu à peu « démocratisés » ces dernières années, permettant à la société civile, aux ONGs et aux cliniques d'accéder notamment aux processus d'élaboration de standards liés aux domaines des droits humains, du développement, de la démocratie, etc. Dans ce contexte, les cliniques ont, en l'occurrence, permis à des étudiants de préparer des positions institutionnelles pour des ONGs ou d'autres partenaires et parfois même de présenter celles-ci dans le cadre des négociations ou de discussions des normes projetées.

Notons par ailleurs que le droit international public constitue un régime normatif dont l'applicabilité et le respect peuvent sembler inaccessibles, diffus, abstraits et parfois impossibles pour de jeunes juristes.

Maniema, alors que dans la province orientale le MLC et ses réseaux d'«anciens mobutistes» continuent d'exercer une forte influence. Dans cette région, ce sont surtout les filières cassitérite, or, colombo-tantalite (coltan) et diamant qui sont l'objet de toutes les convoitises.

Au cœur du pays, ce sont les diamants du Kasai oriental qui guident l'économie de la région. La situation sécuritaire et humanitaire s'est «relativement stabilisée» mais s'avère néanmoins préoccupante. La MIBA, la plus grande société parapublique de diamants, est quasiment en faillite, et les résultats d'une évaluation indépendante, commandée en février 2006, donneront un aperçu de son avenir. Les producteurs artisans, dont le nombre atteindrait les 800 000 dans la région, travaillent dans des conditions extrêmement périlleuses, et leur environnement constitue bien souvent un danger pour la santé, la sécurité et l'intégrité physique des travailleurs. De plus, l'essentiel des rentes de la filière diamant leur échappe et profite surtout à une série d'intermédiaires, souvent proches des réseaux politiques et militaires de la région. Par ailleurs, la commercialisation frauduleuse de diamants laisse la porte grande ouverte au blanchiment d'argent et au crime organisé. Le PPRD et l'UDPS sont les partis politiques les plus susceptibles de ravir la faveur populaire de la région aux prochaines élections.

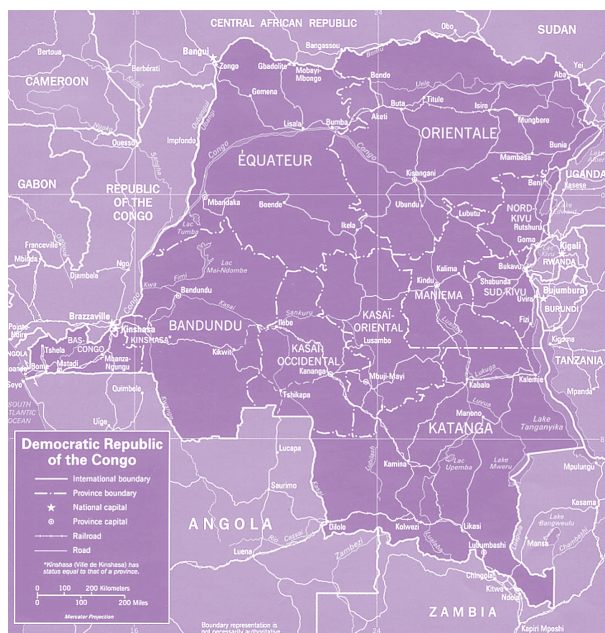
Au Katanga, dans le sud du pays, ce sont surtout les filières cuivre et cobalt qui attirent l'attention. À l'heure actuelle, de vastes projets de privatisation les concernant suscitent de vives inquiétudes, et l'appel aux investissements étrangers depuis

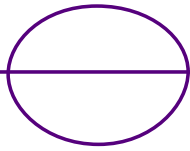
1997 pose des défis nouveaux, notamment en matière de droits de la personne et des travailleurs. À ce propos, notons que le GRAMA s'est récemment associé à l'organisation Droit et Démocratie et à une coalition congolaise dans le cadre d'une étude de l'impact des investissements miniers sur les droits humains. Les résultats de cette étude seront connus en septembre prochain. Ainsi, la réorganisation de la «Général des carrières et des mines» (GECAMINES), fleuron public de l'économie du Katanga jusqu'en 1992, s'avère l'un des plus importants tests de la qualité de la gouvernance du secteur minier et, par ricochet, de celle du gouvernement de transition, ainsi que de la crédibilité des institutions financières internationales qui se sont investies dans ce processus. Un nouveau code minier a été adopté en 2002, mais, pour l'heure, le succès de sa mise en application demeure limité. Plusieurs observateurs se montrent sceptiques face aux mécanismes d'appels d'offres et d'attributions des contrats et concessions, ainsi que sur la capacité actuelle des institutions publiques de faire bénéficier tout le pays de la mise en valeur de ses richesses minières. Ces filières constituent l'un des enjeux économiques et politiques les plus importants de la RDC. Dans cette région, le parti politique de l'actuel président Joseph Kabila, le PPRD, demeure la formation la plus populaire.

Enfin, soulignons que, loin des principaux pôles miniers, la partie occidentale du pays fait pression sur la capitale politique, Kinshasa, pour rapatrier et redistribuer les rentes fiscales des activités minières. Cependant, située à l'extrême ouest, la capitale ne maîtrise pas la totalité du territoire congolais et des institutions publiques. Conséquemment, une large part des rentes minières lui échappe. Au centre des discussions politiques dans la capitale, il est souvent question de la «Commission spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998», mieux connue sous le nom de Commission Lutundula, d'après le nom de son président. Cette commission spéciale de l'Assemblée nationale a remis, en juin 2005, son rapport au bureau du parlement, qui ne l'a rendu public qu'en février 2006. Ce rapport a

révélé que des douzaines de contrats sont soit illégaux, soit d'une valeur limitée pour le pays. Le rapport recommande leur abrogation ou leur renégociation. Il recommande également une action judiciaire contre un certain nombre d'acteurs politiques et commerciaux, dont certains seraient associés de très près aux réseaux politiques qui briguent la présidence. Kinshasa est une zone cosmopolite très importante, et cela se traduit évidemment par un espace politique hétérogène. Ainsi, aucun parti politique ne peut considérer la capitale comme une chasse gardée. On doit cependant noter l'arrivée en scène de l'Alliance pour le renouveau du Congo (ARC), un parti politique hétéroclite qui regroupe des réseaux dominés par des personnalités des provinces de Bandundu et du Bas-Congo, et qui saura faire des adeptes dans l'Ouest du pays.

En somme, le rôle stratégique qu'occupe le secteur minier en RDC, et ses liens avec les marchés mondiaux dans lesquels le pays s'insère, posent des défis nouveaux non seulement en RDC et dans la région, mais aussi pour la communauté des États, les entreprises et les institutions internationales. Dans ce contexte, il est d'autant plus important que les voix de la population congolaise participent au processus de réflexion plus large concernant la gouvernance des ressources minières de son pays. En réunissant autour d'une même tribune des représentants d'organisations internationales, de gouvernements, du milieu des affaires, de la recherche et de la société civile congolaise, le colloque international «Gouvernance et secteur minier : le défi congolais» permettra de jeter un nouvel éclairage sur ces enjeux cruciaux pour le pays et toute la région. Il offrira également une occasion intéressante d'ouvrir des espaces de discussion sur les modes de gouvernance qui ont été introduits ou modifiés en RDC depuis le déclenchement des hostilités, et sur les initiatives visant à proposer des politiques et des actions à mener pour renforcer les aspects positifs et amoindrir les contraintes. Enfin, le colloque permettra d'explorer diverses propositions qui pourraient être développées, autant en RDC que dans la région, sur un plan multilatéral, à l'occasion de la «Conférence internationale sur la région des Grands Lacs» prévue pour septembre prochain, afin de favoriser un arrimage constructif des activités minières aux stratégies de développement, dans le respect des droits.





# La gouvernance des activités minières en Afrique : une responsabilité partagée

Par Myriam Laforce,

Chercheure au Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA)

La responsabilité sociale des investisseurs à l'étranger relève-t-elle uniquement des entreprises impliquées? Ouvrant la porte à un débat sur cet enjeu fondamental, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international du Sénat canadien publiait, en juin 2005, un rapport aux recommandations audacieuses portant sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises minières canadiennes à l'étranger et sur le rôle du gouvernement canadien en la matière. Quelques mois plus tard, le gouvernement offrait une réponse plutôt tiède aux dix recommandations formulées par le Comité, minimisant son propre engagement et mettant l'accent sur les mécanismes volontaires de régulation des entreprises minières actives dans les pays en développement, et notamment en zone de conflit. Il s'engageait toutefois à organiser une série de cinq tables rondes à travers le pays pour examiner les problèmes soulevés dans le rapport, tables rondes supervisées par un comité consultatif formé de représentants de l'industrie, du domaine de la recherche et d'organisations de la société civile.

S'intéressant depuis plus de huit ans à la contribution des industries extractives au développement des pays d'Afrique riches en ressources minières, le GRAMA a été directement interpellé par la publication de ces deux documents. D'abord, Bonnie Campbell, directrice du groupe de recherche, a été invitée à siéger à titre d'expert sur le comité consultatif qui suivra les tables rondes régionales au cours des mois qui viennent. Par ailleurs, le groupe a également profité des dernières consultations tenues par le Comité permanent des affaires étrangères pour rappeler l'importance du rôle que le gouvernement canadien peut et doit assumer en vue de maximiser les retombées positives et d'atténuer les impacts négatifs des activités de ses entreprises minières à l'étranger. Nous présentons ici un condensé des principales réflexions et recommandations déposées par le GRAMA au gouvernement canadien à cette occasion<sup>1</sup>.

Dans le contexte de prix favorables sur les marchés internationaux et compte tenu de la richesse exceptionnelle du sous-sol du continent africain, les entreprises canadiennes ont répondu de manière enthousiaste depuis une dizaine d'années à l'ouverture des économies d'Afrique à l'investissement étranger dans le secteur. Les investissements miniers canadiens en Afrique prévus pour les cinq prochaines années pourraient d'ailleurs plus que doubler selon Ressources naturelles Canada, passant de près de 6 milliards de dollars pour la période 2000-2005 à plus de 13 milliards. Une implication d'une telle ampleur, jumelée au leadership largement reconnu du Canada dans l'industrie minière mondiale, et aux engagements souscrits par notre gouvernement en matière de participation au développement durable et à la réduction de la pauvreté en Afrique (notamment à travers le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et la Commission pour l'Afrique), représentent autant de facteurs qui confirment la responsabilité unique qui incombe au Canada de participer de manière active à la gouvernance globale de l'exploitation des ressources minières en Afrique.

C'est là du moins la conclusion que l'on peut tirer du Quatorzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international intitulé *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises*, soumis au gouvernement du Canada en juin 2005. Les dix recommandations énoncées dans ce rapport invitaient en effet ce dernier à adopter un lot de mesures bien précises visant à « [...] veiller à ce que les entreprises canadiennes aient les connaissances, le soutien et les incitatifs voulus pour mener leurs activités d'une manière responsable sur le plan social et environnemental et en conformité avec les normes internationales sur les droits de la personne »<sup>2</sup>. Alors que le premier ministre de l'époque, Paul Martin, proclamait la volonté du Canada de « [...] faire réentendre notre voix sur la scène internationale et de prendre fermement position en faveur de l'égalité, des droits de

la personne, et d'une mondialisation juste pour tous les habitants de la planète »<sup>3</sup>, la réponse officielle offerte quelques mois plus tard par le gouvernement aux recommandations du Comité témoigne d'un engagement fort limité envers ces principes<sup>4</sup>. Cette réponse pousse à s'interroger sur le type de cohérence qui peut actuellement, et qui sera à l'avenir mis de l'avant entre, d'un côté, les interventions d'aide internationale du Canada et, de l'autre, celles qui concernent d'autres domaines de la politique étrangère ayant une incidence sur les pays africains.

En bref, le Comité proposait des objectifs concrets relativement à la responsabilité du gouvernement canadien à l'égard d'un suivi et d'un contrôle plus efficaces des opérations des entreprises minières à l'étranger. Il faisait notamment référence à la nécessité d'établir des normes juridiques claires de reddition de compte et de développer des mécanismes fonctionnels visant la surveillance des activités de ces entreprises dans les pays en développement, de même qu'à l'intérêt pour le Canada d'établir une collaboration étroite et effective avec d'autres pays aux vues similaires, dans l'objectif d'assurer le renforcement de tels mécanismes.

Le gouvernement canadien, qui associe la promotion des investissements miniers à une opportunité unique d'assurer la croissance et de participer aux efforts de lutte à la pauvreté en Afrique, renvoie essentiellement, dans sa réponse officielle, à la clarification et au renforcement des normes sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Il répond donc aux recommandations sollicitant un engagement plus substantiel de sa part en proposant d'adopter des mesures de nature non contraignante, basées sur des principes de régulation avant tout volontaires. Alors que l'Énoncé de politique internationale du Canada identifie la responsabilité, avec la prospérité et la sécurité, comme l'une de ses trois priorités, la réponse offerte aux recommandations du Comité permanent témoigne d'une certaine abdication de la part du

gouvernement de ses responsabilités en la matière, responsabilités qui se doivent d'être assumées si l'on souhaite garantir la cohérence des interventions et des positions prises par le Canada sur la scène internationale. Deux enjeux clés méritent à cet effet d'être soulevés.

### **La responsabilité dans le respect des lois nationales du pays hôte**

D'abord, la position mise de l'avant par le gouvernement canadien tend essentiellement à remettre, d'une part, entre les mains des entreprises multinationales, la responsabilité de respecter les lois et les politiques en vigueur dans les pays où elles sont présentes et, d'autre part, entre celles des gouvernements hôtes, la responsabilité première de veiller à ce que les entreprises respectent les lois nationales.

Ce type de position paraît nettement insuffisant à la lumière des résultats des dernières études du GRAMA<sup>5</sup>. Le groupe a en effet pu identifier certaines tendances contribuant, dans plusieurs pays africains riches en ressources minières, à un processus de redéfinition du rôle de l'État s'opérant bien souvent aux dépens de la capacité de ce dernier à relever les défis que pose actuellement le développement. Ces recherches ont révélé que la manière dont les réformes économiques et institutionnelles extrêmement standardisées ont été mises en place depuis la période d'ajustement structurel, à l'initiative des institutions financières multilatérales, a eu tendance à réduire la capacité des États locaux à surveiller le respect de leurs lois et règlements dans des domaines qui sont essentiels au développement et à la protection de l'environnement. La Banque mondiale reconnaît d'ailleurs à ce sujet que, de façon générale, et tel qu'illustré dans une étude portant sur Madagascar, « [a]près plusieurs années de réductions budgétaires, les institutions gouvernementales ne disposent pas des ressources humaines et financières nécessaires à l'application de la loi, en particulier dans un contexte de décentralisation »<sup>6</sup>. Une telle situation a entre autres pour conséquence de confier une grande part de la responsabilité de la surveillance de la conformité aux normes et de leur application aux exploitants privés et, compte tenu de l'héritage reconnu ci-haut, il y a de bonnes raisons d'avoir des réserves à l'égard de la capacité des États locaux à remettre en question les pratiques qui en résultent ou à y remédier.

À long terme, la responsabilité à l'égard de la définition des normes, de la surveillance de leur respect et de leur application doit

effectivement être assumée par les gouvernements locaux et les collectivités concernées. En ce sens, il apparaît impératif que le Canada reconnaisse les avantages associés au renforcement de la légitimité et de la capacité des gouvernements africains à appliquer la réglementation existante et à en surveiller le respect. À cette fin, le Canada doit se montrer déterminé à collaborer avec les gouvernements locaux et autres acteurs concernés (institutions multilatérales, entreprises privées, ONG, etc.) pour mobiliser les ressources financières et techniques nécessaires afin que les États puissent assurer la sécurité et le développement de leur pays.

### **La responsabilité sociale des entreprises et les Principes directeurs de l'OCDE**

Nous attirons dans un deuxième temps l'attention sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui représentent l'un des rares mécanismes internationaux permettant d'assurer un certain contrôle du comportement des sociétés multinationales à l'étranger. Afin d'explicitier son engagement envers une telle forme de supervision, le gouvernement canadien renvoie, naturellement, à l'existence de ces principes. Or, en mettant l'accent sur leur caractère volontaire et non contraignant, le gouvernement semble encourager le maintien du statu quo qui nuit actuellement au renforcement et à l'opérationnalisation de ces principes à l'échelle internationale. Sa position concernant leur suivi, via le Point de contact national (PCN), laisse également perplexe. D'autres pays occidentaux ayant une présence infiniment moins importante que le Canada dans l'industrie minière mondiale (Belgique, Royaume-Uni, Norvège, Suède, Finlande etc.) ont démontré une capacité plus grande d'assumer leurs responsabilités dans le domaine, notamment en demandant l'ouverture d'enquêtes suite à la réception de plaintes liées au non respect des Principes directeurs.

La promotion de ces principes, dont l'application demeure volontaire, n'est manifestement pas suffisante. Quelle valeur accorder à un mécanisme de « dialogue positif et constructif entre les entreprises multinationales et les personnes touchées par leurs activités », lorsque le mécanisme de réponse aux plaintes ne peut permettre une enquête indépendante ou favoriser un examen approfondi de celles-ci ? À ce jour, aucune plainte déposée auprès du PCN canadien n'a fait l'objet d'une enquête. Comment peut-on être convaincu que cet exercice puisse être fait à l'avenir dans l'intérêt des populations touchées et dans l'in-

térêt de la réputation des entreprises, lesquelles ne pourraient que bénéficier d'une plus grande transparence dans les processus, advenant qu'elles soient pointées du doigt ?

Considérant l'implication toujours plus grande du gouvernement dans la promotion des investissements dans le secteur minier, les travaux du GRAMA permettent de conclure qu'il est primordial de mettre en place les mécanismes favorisant l'insertion des principes et des pratiques de RSE dans un processus actif et novateur, pour assurer la cohérence même de la politique internationale du Canada. L'enjeu crucial de l'intervention en zone de conflit commande également l'élaboration et la mise en œuvre de directives claires et complètes, pour fins d'intégration aux Principes directeurs de l'OCDE, ainsi que la création d'un mécanisme permettant de surveiller le comportement des entreprises canadiennes en activité dans de telles zones. Enfin, par souci d'un partage des responsabilités à l'égard du comportement des entreprises canadiennes à l'étranger et dans le but de contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté, le Canada aurait avantage à ne pas simplement faire la promotion des Principes directeurs sur une base volontaire, mais plutôt à s'engager à clarifier, formaliser et renforcer le rôle et le mandat du PCN canadien, et à s'engager également dans le développement de mesures de surveillance effectives, capables d'être contraignantes en cas de conduite irresponsable sur les plans social et environnemental ou de violations des droits de la personne.

Au terme de ces constatations, et contrairement à ce qui est suggéré dans la réponse officielle du gouvernement à l'effet que « d'autres progrès sont nécessaires » dans le domaine de la définition des normes de RSE avant que le gouvernement ne puisse s'engager à donner suite aux recommandations, il apparaît clair que le Canada, en tant que membre actif de la communauté internationale et acteur important au sein d'organisations telles que l'OCDE, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, se doit de jouer un rôle de leader et d'assumer les responsabilités que ce rôle lui impose. Considérant l'importance des intérêts en jeu, il ne s'agit plus seulement, contrairement à ce qui est suggéré, de favoriser la responsabilité sociale des entreprises opérant à l'étranger. La réputation internationale du Canada dépend aujourd'hui de la capacité et de la volonté manifestée par son gouvernement d'assurer un suivi des investissements qu'il appuie et encourage. À cette fin, le mémoire déposé par le



GRAMA demande que les recommandations mûries et nuancées du rapport du Comité permanent des affaires étrangères soient acceptées dans les plus brefs délais. La responsabilité des entreprises, si importante qu'elle soit, ne devra pas masquer la responsabilité de notre gouvernement.

<sup>3</sup> Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada – Fierté et influence : notre rôle dans le monde, Développement*, Gatineau, Agence canadienne de développement international, 2005, p.37, [PDF], <http://www.acdi-cida.gc.ca/>

<sup>4</sup> Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Gouvernement du Canada, *L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises – Réponse du gouvernement au Quatorzième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international*, Ottawa, Gouvernement du Canada, octobre 2005, [En ligne], <http://www.parl.gc.ca/>

Voir Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique (GRAMA), *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, sous la direction de Bonnie Campbell, Document de recherche 3, Uppsala (Suède), Nordic Africa Institute (NAI), 2004. Document également disponible en version électronique, ainsi qu'en version anglaise, sur le site web du GRAMA.

<sup>5</sup> Notre traduction. World Bank, *Project Appraisal Document for a Mining Sector Reform Project*, Report No 17788-MAG, Washington DC, 2 juin 1998, p.6

---

<sup>1</sup> Le mémoire détaillé intitulé *La gouvernance des activités minières en Afrique : une responsabilité partagée – Examen de l'Énoncé de politique internationale du Canada « Fierté et influence : notre rôle dans le monde »*, présenté le 4 novembre 2005 au Sénat canadien par Bonnie Campbell, en collaboration avec Suzie Boulanger et Myriam Laforce, est disponible sur le site web du GRAMA : <http://www.unites.uqam.ca/grama/>

<sup>2</sup> Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (FAAE), *Quatorzième rapport : L'exploitation minière dans les pays en développement et la responsabilité sociale des entreprises*, Ottawa, Chambre des communes, 38<sup>e</sup> législature 1<sup>re</sup> session, juin 2005, p.2, [En ligne], <http://www.parl.gc.ca/>

Pour plus d'information à propos de ces enjeux, voir notamment les sources suivantes :

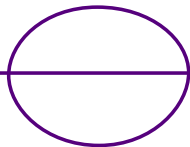
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*, New York et Genève, UNCTAD, 2005: [http://www.unctad.org/en/docs/gdsafri ca20051\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/gdsafri ca20051_en.pdf)

Ressources naturelles Canada, Secteur des minéraux et métaux: [http://www.nrcan.gc.ca/mms/hm\\_f.htm](http://www.nrcan.gc.ca/mms/hm_f.htm)

Commission for Africa, *Our Common Interest, Report of the Commission for Africa*, U.K., mars 2005: [http://www.commissionforafrica.org/french/report/thereport/english/11-03-05\\_cr\\_report.pdf](http://www.commissionforafrica.org/french/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf)

Extractive Industries Review, Groupe de la Banque mondiale: <http://www.eireview.org/>

Mining Watch Canada, *Regulating Canadian Mining Companies Operating Internationally: background documents* : [http://www.miningwatch.ca/index.php?url/ugly\\_cdn\\_docs](http://www.miningwatch.ca/index.php?url/ugly_cdn_docs)



## République démocratique du Congo (RDC), Transition politique et justice à la croisée des chemins

Par Arnaud Meffre, Étudiant à la maîtrise en droit international, UQAM et assistant de recherche pour le Centre d'études sur le droit international et la mondialisation (CEDIM-CEIM).

En 2005, 1000 hommes, femmes et enfants mouraient chaque jour de maladie, de faim ou des conséquences directes de la violence dans l'Est de la RDC.<sup>1</sup> Rien n'indique que la situation ait changé en ce début de 2006. De la chute du Maréchal Mobutu Sese Seko (1996-1997) à l'avènement de Joseph Kabila en 2001, la RDC a accouché d'une transition politique dans la douleur. Deux conflits internes internationalisés (combinaison sanglante de rébellions locales ou étrangères et d'interventions militaires directes ou indirectes du Rwanda, de l'Ouganda, du Burundi, etc.), des millions de morts et de blessés, le pillage<sup>2</sup> des ressources naturelles de la RDC et l'assassinat du dirigeant de l'Alliance des Forces Démocratiques du Congo (AFDL) et nouveau président du pays, Laurent-Désiré Kabila, laissent exsangue une nation déjà épuisée par trente-cinq années de dictature mobutiste. D'aucuns qualifient ces cinq années de « première guerre mondiale d'Afrique ».<sup>3</sup> Entrée dans une transition politique depuis 2003, la RDC compose maintenant avec un contexte régional et national de violations massives et quotidiennes des droits humains où les entraves à la reconstruction politique et à la justice transitionnelle sont légions, contribuant ainsi à la longueur du processus et à la complexité de la situation congolaise.

### Transition politique sous perfusion

Dès janvier 2001, Joseph Kabila se pose résolument en (p)artisan de la paix, invite les principaux belligérants congolais à la table des négociations et réclame le départ des troupes étrangères encore présentes en RDC (surtout ougandaises et rwandaises). Le Dialogue inter congolais, mené sous l'égide de l'Afrique du Sud, rassem-

ble le gouvernement, l'opposition politique non armée, et les deux principaux mouvements rebelles : le Rassemblement congolais pour la Démocratie (RCD) et le Mouvement de libération du Congo (MLC). L'Accord global et inclusif sur la transition en RDC d'avril 2003 ouvre la transition politique. La Constitution de transition ratifiée trois mois plus tard établit, pour deux ans, un système présidentiel qui répartit arithmétiquement le pouvoir entre factions politiques. Le président Kabila exerce le rôle de chef de l'État. Quatre vice-présidents sont nommés : deux issus des rébellions, un de l'opposition et un du gouvernement officiel. Chaque camp politique nomme ses parlementaires. Ce système politisé à l'extrême a pour mandat de mener à terme la transition politique, de rédiger une nouvelle Constitution démocratique et de préparer les premières élections libres depuis l'indépendance. L'échéance initiale était prévue pour le 30 juin 2005, avec possibilité de prolonger sur deux périodes de six mois maximum.

En mai 2005, un projet de constitution est adopté par l'Assemblée nationale, prévoyant une démocratie semi-présidentielle. Le président sera élu au suffrage universel direct, le Parlement aussi, et une forme de démocratie décentralisée sera instaurée dans les vingt-cinq provinces (au lieu de dix aujourd'hui) que comptera la RDC. Les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels seront reconnus et protégés. Approuvée à près de 84 % par référendum en décembre dernier, son entrée en vigueur reste conditionnée par la réussite des prochaines échéances électorales législatives et présidentielles. Or, la transition a déjà été prolongée pour un premier six mois, officiellement parce que le pays

n'était pas prêt à organiser ces élections : la Commission électorale indépendante, en charge de recenser les électeurs, n'a débuté sa tâche qu'en juin 2005. Compter la population congolaise n'est pas simple : aucun recensement n'a été effectué depuis 1984, des problèmes subsistent quant à l'attribution de la nationalité congolaise et les estimations varient entre 54 et 60 millions d'individus. Certaines estimations ont annoncé que plus de trois millions de Congolais n'ont pas pu voter au référendum. Dans ces conditions, le rôle de la commission est crucial, mais l'insécurité retarde considérablement son travail. Ensuite, les parties au pouvoir ne souhaitent pas sincèrement confier leur sort au verdict des urnes. Enfin, la relative stabilité politique apportée par les compromis de la transition est constamment au bord de la rupture.

La transition est menacée dans l'Est du pays : selon une étude de Médecins sans frontières en Ituri : « [...] entre mars et avril 2005, plus d'un tiers des 795 familles interviewées a déclaré avoir subi au moins un événement violent entre le 18 décembre 2004 et le 27 mars 2005. Parmi elles, 65% évoquaient l'attaque de leur village, la fuite en brousse ou le pillage et la destruction de leurs biens alors que 35% ont subi des violences physiques directes : mutilations, blessures par balles, viols, torture, enlèvements et détentions arbitraires. Cette violence ressort de manière constante [...] »<sup>4</sup> en Ituri, dans les Kivus Nord et Sud et au Katanga. Les victimes sont presque toujours les populations civiles, en particulier les femmes, et les responsables des atrocités appartiennent systématiquement à des groupes armés, que ce soit les Forces armées congolaises, les

### La justice transitionnelle :

«Lors d'une période de transition politique après une période de violence ou de répression, une société est souvent confrontée au difficile héritage des abus aux droits de l'homme. Afin de promouvoir la justice, la paix et la réconciliation, il faut considérer des réponses à la fois juridictionnelles et non juridictionnelles. Celles-ci peuvent inclure :

- juger individuellement les responsables;
- accorder des réparations aux victimes de la violence éthyatique;
- établir des initiatives de recherche de la vérité sur les abus du passé;
- réformer des institutions telles que la police et la justice;
- retirer les responsables de violations des droits de l'homme des postes du pouvoir.

De plus en plus fréquemment, ces approches sont employées de manière conjointe afin de donner un sens plus complet et de plus grande envergure à la justice ».

mouvements rebelles ou des milices tribales qui contrôlent par la terreur les zones qu'elles exploitent. En dépit de la présence de la mission de maintien de la paix onusienne (MONUC),<sup>5</sup> le cas de l'Ituri et des Kivus est alarmant. Jusqu'en 2002-2003, une partie des Kivus était occupée par l'armée rwandaise et l'Ituri par les troupes ougandaises. Malgré le pillage économique de ces régions, les armées occupantes assuraient une certaine sécurité à la population. Lorsque Joseph Kabila obtient leur retrait, la vacance du pouvoir laisse la place aux affrontements ethniques entre Lendu et Hema en Ituri, et aux Forces démocratiques de libération du Rwanda, en révolte contre Kigali, aux Kivus. Depuis 2003 et après la mort de plus de 60 000 personnes, Bunia, en Ituri, est sécurisée par la MONUC, mais les campagnes de l'Ituri et des Kivus restent soumises au joug de la brutalité. Les organisations non gouvernementales (ONG) soulèvent aussi le problème actuel du Katanga.

### Le règne de l'impunité

Le système judiciaire congolais est déliquescence, inadapté, sous-équipé, corrompu et n'a aucune indépendance à l'égard du pouvoir politique. Ce n'est pas tant la faute des magistrats, qui cherchent comme les autres à survivre, que l'absence de l'État et son incapacité à engager des réformes d'envergure qui sont à l'origine de cette défaillance. En attendant, des institutions de substitution rendent une justice inéquitable et partielle. Depuis 1997, des procès pour violations des droits humains et des lois de la guerre se sont tenus, mais jamais de manière satisfaisante selon les ONG présentes sur le terrain. De 1997 à 2003, la seule cour de justice qui opérait véritablement était la Cour d'Ordre Militaire (COM), née dans les rangs de l'AFDL. Jusqu'en 2001, elle ne rendait ses jugements qu'avec la bénédiction de Laurent-Désiré Kabila. Cette COM a condamné à mort plus de 200 personnes, militaires ou civils, sans jamais remplir les critères de base d'une justice équitable. Elle était selon les mots d'un activiste, le moyen de répression officiel du nouveau régime. Joseph Kabila met fin à ses activités en avril 2003, plusieurs mois après que l'Assemblée nationale l'ait abrogée juridiquement. En 2004, un seul procès militaire officiel pour le meurtre d'une cinquantaine de civils dans la ville d'Ankoro (Katanga) a eu lieu. Les militaires impliqués sont sortis libres du tribunal, malgré des preuves accablantes. Les mouvements rebelles ont aussi rendu justice dans leurs rangs : en 2003, le MLC a condamné 27 de ses combattants pour violations des droits humains. Une fois encore les ONG dénon-

cent une procédure inique. Actuellement, deux instructions sont en cours, mais l'impunité prévaut en RDC. Human Rights Watch dénonce la nomination de présumés criminels de guerre à des grades d'officier supérieur de la nouvelle armée congolaise.<sup>6</sup> L'absence d'enquête officielle sur leurs actions pendant le conflit souligne le manque de volonté politique. Joseph Kabila agit ainsi afin de ne pas fragiliser son pouvoir. La présence au sommet de l'État des chefs des groupes armés qui ont causé la mort de trois à quatre millions de personnes depuis 1996 est un autre signe malheureux de cette impunité.

Un peu d'espoir quand même à Bunia, où le tribunal de grande instance, financé par l'Union européenne, fonctionne de façon convenable. La solution? Une augmentation du salaire des magistrats (dix fois celui d'un juge en RDC), approvisionnement en documentation juridique, réparation des bâtiments et sécurité assurée par la MONUC. Les ONG espèrent que cette expérience sera étendue à d'autres villes, puis dans les campagnes, aujourd'hui dépourvues de tribunaux.

Malgré les reproches de la communauté internationale et des ONG, l'impunité se traduit par l'incurie presque délibérée des autorités nationales et locales à assurer la sécurité des personnes et des biens comme à poursuivre les présumés criminels de guerre. Dans l'Est du Congo, c'est souvent la MONUC qui assure ces missions régaliennes : d'une part elle offre régulièrement, dans ses bases militaires, un havre sécuritaire aux civils, dont les défenseurs des droits humains, menacés dans leur intégrité physique. D'autre part, elle joue un rôle de maintien de l'ordre public : l'exemple de l'arrestation par la MONUC de Thomas Lubanga, chef de l'Union des patriotes congolais, groupe armé de l'ethnie hema, dissident du MLC et soupçonné du massacre de plus de 800 personnes en Ituri, pèse en faveur de la lutte contre l'impunité. Il est aujourd'hui inculpé, en attente d'un procès, pour massacre, pillage et enrôlement forcé d'enfants soldats.

### La Cour pénale internationale en République démocratique du Congo

Les questions d'administration de la justice et de la lutte contre l'impunité sont donc très sensibles en RDC. On ne sait pas encore si les criminels de guerre présumés vont être jugés par des tribunaux congolais, un tribunal international *ad hoc*, créé spécialement pour la RDC ou par la Cour pénale internationale (CPI). Le rôle de la CPI en RDC est aussi un enjeu essentiel

de la transition politique, au-delà de la poursuite des présumés criminels ayant commis des crimes contre l'humanité, de génocide et de guerre. La République démocratique du Congo est signataire du Traité de Rome, instituant la CPI, depuis le 8 septembre 2000. Elle en a ratifié les statuts le 11 avril 2002. Dans le cadre juridique congolais, les autorités nationales doivent faire voter et appliquer deux lois pour que les crimes prévus dans les statuts soient pleinement intégrés dans le droit national. À l'heure actuelle, la loi de mise en œuvre du statut de Rome est dans l'anti-chambre du Parlement, et le projet de loi de coopération entre la RDC et la CPI pour la répression des crimes les plus graves n'est encore qu'un projet proposé et défendu par les ONG locales. Ce faisant, la Cour est l'instrument de la justice internationale lorsque les États ne veulent pas ou ne peuvent pas poursuivre les responsables des crimes les plus graves. Dans le cas de la RDC, la CPI a été appelée à jouer un rôle dans la transition post-conflictuelle lorsque Joseph Kabila a déferé la situation de son pays au bureau du procureur de la Cour, Luis Moreno Ocampo, le 19 avril 2004. Lorsque le procureur a annoncé que les éléments nécessaires à l'ouverture d'une enquête (23 mai 2004) étaient réunis, il a indiqué que sa priorité serait l'Ituri tout en soulignant que la compétence de la Cour s'étendait *in jure* à tout le territoire de la République démocratique du Congo. Seulement, la CPI a compétence pour juger des crimes internationaux commis depuis l'entrée en vigueur du statut de Rome, le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Ce qui pousse les ONG et les victimes des crimes commis auparavant à réclamer la mise en place d'un tribunal international *ad hoc*. D'autant plus que la CPI, au maximum de ses capacités et dans le cadre d'une coopération « idéale », ne pourrait poursuivre plus d'une quinzaine de personnes par an. Le renforcement des capacités du système judiciaire national et le rôle des ONG, en venant en appui à la CPI auprès des victimes, sont donc essentiels.

### Justice et transition politique en République démocratique du Congo : l'heure de vérité?

Nous l'avons vu au cours de ce survol de l'actualité congolaise, le pays est arrivé à la croisée des chemins : les élections en RDC peuvent faire évoluer de façon considérablement positive la cause de la lutte contre l'impunité. En effet, on remarque que l'impunité est érigée aujourd'hui en panacée, sauf pour ceux qui ne se sont pas ralliés au système issu de la transition politique. La Fédération internationale des droits de l'Homme estimait en juin 2004

que la « justice [était] sacrifiée sur l'autel de la transition ».<sup>7</sup> Un an et demi plus tard, il n'est pas contradictoire de penser que cette analyse est toujours d'actualité. Au-delà même de la justice, la transition politique vise à la reconstruction d'un État et à la réappropriation par celui-ci de ses pouvoirs régaliens. Deux scénarii s'offrent à l'heure où nous écrivons ces lignes. Le premier est que la transition réussit cet hiver. Un pouvoir démocratique est élu malgré la menace de l'insécurité, mais cette fin « heureuse » est très incertaine dans l'immédiat selon la majorité des analyses : chaque groupe armé a son candidat pour la course présidentielle, rendant incertaine la période post-électorale. Le second scénario, plus réaliste, prévoit que le Parlement prolonge encore la transition et que le règne de l'impunité gagne un sursis, émaillé par la multiplication des initiatives qui visent à y mettre fin. L'inaction des autorités en matière de poursuite des présumés criminels de guerre est contrebalancée par la saisine du bureau du procureur de la Cour pénale internationale. Sa présence sur le terrain, combinée aux retombées des activités des ONG favorisent la diffusion auprès des populations des connaissances de bases pour les victimes, et même pour les présumés criminels. Du désarmement des belligérants au financement des élections, la Communauté internationale joue un rôle essentiel, quoique insuffisant. Seulement, les coûts de telles opérations (plus de 400 millions de dollars pour la période de juillet à octobre 2005, une cinquantaine de morts pour la MONUC) ont déjà dissuadé certains États concernés d'aller de l'avant. Pour la République démocratique du

## Le pays est arrivé à la croisée des chemins : les élections en RDC peuvent faire évoluer de façon positive la lutte contre l'impunité.

Congo, la transition politique est constamment mise en danger par les tensions internes comme par les menaces extérieures. Condition *sine qua none* de la réforme et de l'application de la justice, la réussite de la transition politique est arrivée cette année à son heure de vérité.

<sup>1</sup> International Crisis Group, « Conflict in the Congo », en ligne : <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2829&l=2>.

<sup>2</sup> Sur les nuances du terme pillage, voir les rapports du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RDC : S/2003/1027 ; S/2002/1146; S/2001/357.

<sup>3</sup> Borello, Federico, *Les premiers pas. La longue route vers une paix juste en République démocratique du Congo*, Centre international pour la justice transitionnelle, Octobre 2004, p.iii, en ligne : <http://www.ictj.org/downloads/ICTJ.DRC.Fre.pdf>

<sup>4</sup> MSF, « RDC. Ituri, la violence continue », 5 août 2005, en ligne à : <http://www.msf.fr/site/actu.nsf/actus/rdc050805ituri>.

<sup>5</sup> En ligne : <http://monuc.org/Home.aspx?lang=fr>.

<sup>6</sup> Human Rights Watch, « L'armée ne doit pas nommer des criminels de guerre », Communiqué de presse, 14 janvier 2005, en ligne : <http://hrw.org/french/docs/2005/01/14/congo10015.htm>.

<sup>7</sup> FIDH, « République démocratique du Congo : la justice sacrifiée sur l'autel de la transition », n. 387, Juin 2004, en ligne : <http://www.fidh.org/IMG/pdf/rdc387f.pdf>.

## Activités du CEIM

**2 et 3 avril 2006, de 12 h 30 à 14 h.**

D-R200, UQAM. *Le multilatéralisme en crise*. David Malone  
Sous-ministre adjoint, Affaires étrangères Canada, Enjeux mondiaux. [CEPES]

**7 avril 2006, de 9 h 30 à 12 h.**

*Titre à confirmer*. Christian Deblock, directeur, Centre Études internationales et Mondialisation. [GRIC]

**8 avril 2006, de 9 h 30 à 16 h 30.**

A-2885, UQAM. *Le Sommet des Amériques cinq ans plus tard : bilan et perspectives* : « Retour sur les mobilisations contre le III<sup>e</sup> Sommet des Amériques », Dorval Brunelle, Anna Kruzynski, Rachel Sarrazin et Pierre-Yves Serinet ; « Les suites du sommet : alliances, réussites et échecs », Pierre Beaudet, Diane Lamoureux, Jean-Marc Pottie et Ghislaine Raymond ; « Actions et perspectives », Francis Dupuis-Déri, Gabrielle Gérin, Benoît Lacoursière et Diane Matte. [ODA]

**19 avril 2006, de 12 h 30 à 14 h.**

A-1715, UQAM. *Les modèles d'investissement canadien et japonais : convergences et divergences*. Mathieu Arès, chercheur au Groupe de recherche sur l'intégration continentale ; Éric Boulanger, chargé de cours au département de science politique de l'UQAM. [GRIC]

**21 avril 2006, de 12 h 30 à 14 h.**

A-1715, UQAM. *Le Pérou de Fujimori : Politique commerciale et politique minière dans les années 1990*. Jean-Paul Calero, candidat à la maîtrise, Faculté de science politique et de droit, UQAM ; Myriam Laforce, chercheuse, Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique. [GRIC]

**28 avril 2006, de 12 h 30 à 14 h.**

A-1715, UQAM. *Gouvernance globale de la société de l'information*. Michèle Rioux, directrice de recherche, Centre études internationales et Mondialisation. [GRIC]

### Chercheurs

Yves Bélanger, Stéphanie Bernstein, Thierry Bourgoignie, Bruce Broomhall, Dorval Brunelle, Bonnie Campbell, Claude-Yves Charron, René Côté, François Crépeau, Hugo Cyr, Christian Deblock, Olivier Delas, Bernard L. Duhaime, Philippe Fortin, Gilbert Gagné, Daniel Holly, Axel Hüelsemeyer, Martine Lachance, André Laliberté, Lucie Lamarche, Georges A. Lebel, Albert Legault, Lucie Lemonde, Philippe Le Prestre, Peter Leuprecht, Jacques Lévesque, Michael Lipson, Alejandro Lorité Escorihela, Alex Macleod, Daniel Mockle, Dan O'Meara, Pierre Ostiguy, Hélène Piquet, Michèle Rioux, Norrin M. Ripsman, Stéphane Roussel, Marco Sassòli, William A. Schabas, Julian Schofield, Peter J. Stoett

### Chercheurs associés

Rémi Bachand, Louise Beaudoin, Éric Boulanger, Charles-Philippe David, Pierre Jolicoeur, Pierre-Paul Proulx, Michel Roche

### Coordonnées CEIM

Faculté de science politique et de droit Université du Québec à Montréal Case Postale 8888, Succ. Centre-ville Montréal (Québec), H3C 3P8 Tel. : (514) 987-3000, ext. 3910 <http://www.ceim.uqam.ca>

Directeur du CEIM Christian Deblock

Directrice de recherche Michèle Rioux

Coordonnateurs des unités du CEIM

- Gabriel Goyette - GRIC, [ceim@uqam.ca](mailto:ceim@uqam.ca)
- Aurélie Arnaud - CEDIM, [cedim@uqam.ca](mailto:cedim@uqam.ca)
- Mélanie Pouliot - CEPES, [cepess@uqam.ca](mailto:cepess@uqam.ca)
- Suzie Boulanger - GRAMA, [grama@er.uqam.ca](mailto:grama@er.uqam.ca)
- Aude-Emmanuelle Fleurant - GRIMS, [fleurant.aude-emmanuelle@uqam.ca](mailto:fleurant.aude-emmanuelle@uqam.ca)
- Alexandra Ricard-Guay - ODA, [oda@uqam.ca](mailto:oda@uqam.ca)

Coordonnateur du CEIM Éric Jasmin

Chargée de projet Danielle Lavoie

Responsables de ce numéro Suzie Boulanger et Aurélie Arnaud

Infographie Marguerite Tripet

Toutefois, le domaine spécifique du droit international des droits de la personne fait de plus en plus appel à des institutions et des mécanismes de mise en œuvre et de contrôle auxquels les personnes physiques et leurs représentants peuvent avoir accès pour revendiquer des droits, se plaindre de violations et pour contraindre les États à respecter les garanties visées ou du moins à fournir certaines explications. Dans ce contexte, les cliniques vont pouvoir représenter des personnes ou des groupes devant ces instances, ce qui permet aux étudiants d'avoir à monter une stratégie de litige, préparer des arguments et souvent les présenter dans

### Les cliniques amènent les étudiants à critiquer et questionner constamment le système international de protection des droit humains

un cadre concret. Ce type d'application ou d'utilisation des normes internationales et de procédures, mécanismes et institutions de contrôle serait autrement difficilement accessible pour de jeunes juristes qui étudient ou qui ne s'impliquent pas dans des ONGS oeuvrant dans ce domaine.

Encore une fois, l'utilisation de ces normes dans ce contexte oblige le jeune juriste à avoir recours à diverses habiletés et à faire preuve de créativité et d'originalité. Dans certains cas, il sera nécessaire d'accomplir une recherche juridique poussée, d'établir les faits à partir d'informations publiques, de témoignages ou en effectuant une visite *in loco*, pour enfin présenter un rapport à une organisation internationale, plaider une affaire individuelle dans le cadre d'une procédure contentieuse, résoudre le problème via des modes alternatifs de résolutions de conflits, exercer des pressions auprès des autorités ou faire appel à la sympathie du grand public en mettant en œuvre des initiatives de sensibilisation. Les cliniques permettent donc aux étudiants de se familiariser avec ces autres façons de faire respecter le droit. De plus, les cliniques permettent de préparer le juriste aux autres tâches qu'il pourrait avoir à accomplir en tant que conseiller juridique ou militant d'une ONG ou d'une organisation internationale : des actions telles que fournir des avis ou des conseils relativement à des développements législatifs (*legislative advocacy*), prendre part à des activités de vulgarisation et d'organisation communautaire, ou même établir des stratégies de développement institutionnel.

Mais à notre avis l'enseignement clinique fait encore plus pour l'apprentissage du droit international des droits de la personne. En effet, l'efficacité de ce secteur

spécifique du droit international public est toute relative puisqu'il arrive souvent que les garanties que ses normes procurent ou alors les décisions des instances de contrôle de ces normes ne soient pas respectées par les États visés. Certains étudiants resteront donc sceptiques quant à l'applicabilité réelle de ce régime normatif, truffé -en apparences- de déclarations de principes et d'obligations plus morales que juridiques. Dans ce contexte, les cliniques obligent non seulement les étudiants à utiliser de façon créative les normes de droit

international des droits de la personne, mais les forcent également à avoir recours à

des méthodes distinctes de celles apprises traditionnellement en classe, à aller au-delà du litige et de jongler avec une réalité plus politisée et plus médiatisée, en adoptant des moyens mieux adaptés aux réalités spécifiques rencontrées. Mais les cliniques font plus : elles amènent les étudiants à critiquer et questionner constamment le système international de protection des droits humains et d'évaluer comment contribuer à son amélioration<sup>4</sup>.

Finalement, l'une des contributions les plus significatives de ces cliniques à la formation des étudiants et futurs juristes est, pour plusieurs, qu'elles leur inculquent l'importance voire la nécessité de servir et de contribuer à la justice sociale. Dans un premier temps le droit international des droits de la personne se base en partie sur un système de principes et valeurs qui visent à améliorer le sort des personnes et groupes vulnérables. Les cliniques offrent donc un cadre privilégié pour que les étudiants de se servent de ces normes et cherchent à en maximiser le respect. En permettant aux étudiants de se confronter à la réalité et aux difficultés des autres (par un contact avec les victimes et les ONG partenaires) et en les responsabilisant, les cliniques les obligent à saisir la réalité des violations des droits humains, l'importance d'y remédier et la responsabilité qu'ont les juristes à cet effet. Il s'agit-là de l'une des contributions importantes de l'enseignement clinique en général : il donne l'occasion aux étudiants de tirer satisfaction d'un travail bien fait destiné aux personnes dans le besoin<sup>5</sup>.

Plusieurs de ces considérations ont amené le Département de sciences juridiques de l'UQAM à créer, à l'automne 2004, la Clinique internationale de défense des

droits humains (CIDDHU), une première du genre au Québec. Cette activité académique, offerte au sein du cursus de la Faculté de Science politique et de droit, s'inscrit parfaitement dans la tradition et la vocation sociale de l'Université et sait répondre aux besoins grandissants issus du récent virage international de l'institution. Elle permet à une vingtaine d'étudiants de divers programmes d'apprendre et de contribuer à la promotion et la protection des droits humains, d'une façon sérieuse, concrète et engagée.

Le colloque international « L'Enseignement clinique pour consolider la protection des droits de la personne », organisé par le CEDIM sera l'occasion de mieux comprendre ce phénomène fascinant, d'en apprécier les défis et de construire à même des expériences partagées issues d'Europe, d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie.

---

<sup>1</sup>Voir <http://www.cedim.uqam.ca/accueil/accueil-clinique.htm>

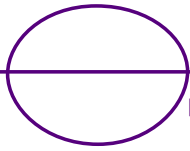
Pour une discussion du phénomène des cliniques de droit international des droits de la personne voir généralement Deena Hurwitz, "Lawyering for Justice and the Inevitability of International Human Rights Clinics", (2003) 28 *Yale J. Int'l L.* 505; Voir aussi Arturo Carrillo, "Bringing International Law Home: the Innovative Role of Human Rights Clinics in the Transnational Legal Process", 35 *Col. Human Rights L. Rev.* 527; Richard J. Wilson, "Using International Human Rights Law and Machinery in Defending Borderless Crime Cases", 20 *Fordham Int'l L.J.* 1606.

<sup>2</sup> Hurwitz, *supra* note 3, aux pp. 507, 514 et seq.. Voir aussi Carrillo, *supra* note 3, à la p. 528 et seq.

<sup>3</sup> Hurwitz, *supra* note 3, à la p. 528.

<sup>4</sup> Voir généralement Hurwitz, *supra* note 3, aux pp. 522-539. Voir aussi Henry J. Steiner, *The University's Critical Role in the Human Rights Movement*, 15 *Harv. Hum. Rts. J.* 317.

<sup>5</sup> Voir entre autres Public Interest Law Initiative, *Pursuing the Public Interest, A Handbook for Legal Professionals*, Columbia University Law School, New York, 2001, aux pp. 267 et seq. Voir aussi Hurwitz, *supra* note 3, à la p. 522.



Mise en marche à l'automne 2005, la *Clinique internationale de défense des droits humains de l'UQAM* (la CIDDHU) célèbre aujourd'hui son lancement officiel. Née du rêve et du dur labeur de deux défenseurs du droit international de la personne, Me Carol Hilling et Me Bernard Duhaime, enseignants au département de sciences juridiques de l'UQAM, la clinique vise principalement à permettre aux étudiants la mise en pratique de leurs connaissances théoriques via la défense et la promotion des droits humains au niveau international et ce, par le biais de cas réels.

En effet,

première clinique de droit international des droits de la personne du genre au Québec, cette activité permet aux étudiant(e)s de s'impliquer directement dans le traitement de dossiers, d'acquérir une expérience pratique de la défense des droits humains et de se familiariser avec les défis méthodologique et éthiques que ce travail engagé implique. Cette approche innovatrice, alliant la réalité à la théorie, offre une perspective nouvelle et nécessaire à la compréhension des enjeux liés à la protection de droits des personnes, groupes et peuples dans un contexte de mondialisation<sup>1</sup>.

Si le droit comme objet d'étude revêt, en soi, un caractère abstrait dont la mise en application aidera éventuellement à en définir les contours, les droits de la personne au niveau international sont, quant à eux, doublement intangibles, généralement targués d'un caractère non-contraignant qui, selon plusieurs, en limitent l'efficacité. L'idée, antinomique aux dires de certains, de mettre en application un tel idéal attire néanmoins nombre d'étudiants cherchant à vérifier par eux-mêmes la véritable efficacité de ce système normatif, mais avant tout moral. C'est un peu dans ce sens que s'inscrit l'expérience, unique et des plus enrichissantes, de la CIDDHU, et les prises de conscience sont nombreuses.

Appelés à travailler sur des dossiers réels aux côtés de partenaires se trouvant dans des conditions parfois précaires, les réactions de chacun face aux différents aléas sont multiples. La CIDDHU nous enseigne effectivement que la patience constitue une vertu indispensable pour quiconque travaillant dans le domaine des droits de la personne. Nombreux ont été les processus engagés qui n'aboutiront pas de sitôt, voire même jamais et ce, malgré, les innombrables heures de travail mises en avant. Cela entraîne certes des frustrations chez des étudiants passionnés dont l'impatience n'a d'égale que la fougue, mais a toutefois le grand avantage de nous confronter rapidement aux difficultés du métier.

En effet, la lenteur de certaines procédures devant des instances régionales ou internationales, l'ambiguïté du mandat donné par le partenaire, la compréhension interculturelle sont autant de données pouvant d'abord nous faire rager puis, éventuellement, nous obliger à réaliser que l'utilité de ce droit ne réside pas là où l'on croit. Dans ce sens, l'expérience concrète qu'offre la CIDDHU nous enseigne que ce type de droit dépasse largement les confins juridico-juridiques et que, pour le faire respecter, il ne faut ignorer sous aucun prétexte l'apport considérable d'acteurs plus « politiques ». Qu'il s'agisse de Rapporteurs spéciaux des Nations Unies, de l'attention des médias, ou d'autres facteurs, le respect des droits de la personne implique différentes sphères dont seule la mise en pratique peut nous illustrer l'ampleur et la pertinence.

Il s'agit ainsi de décloisonner les disciplines entre elles, de mêler le droit à la science politique, aux communications, à l'éducation même - le travail de vulgarisateur chez un défenseur des droits de la personne étant primordial - et d'en comprendre les rouages.

C'est un peu dans ce sens que le travail des étudiants dans les dossiers dits institutionnels s'est inscrit, ceux-ci ayant réellement contribué, dès l'automne 2005, à la mise sur pied de la clinique. Du choix du nom de la clinique à l'organisation logistique interne, en passant par la création d'un site web et la recherche de ressource

humaines diverses, nous avons eu la chance de contribuer, à travers les incontournables obstacles et complexités que recèlent un tel exercice, à la création d'une nouvelle organisation.

Au-delà de l'expérience éminemment pratique recherchée par tout étudiant désireux d'élargir son champ d'action et de compréhension face aux enjeux internationaux reliés aux droits de la personne, la création de liens solides avec des partenaires des cinq continents constitue également une ouverture intéressante pour nombre d'entre nous. Parce que le travail des étudiants en est un de partenariat avec des ONGs locales et internationales, il ouvre nécessairement des portes à des stages sur le terrain aux côtés d'organisations partenaires.

Qu'on se le tienne pour dit, au-delà des embûches, des prises de conscience et des ouvertures professionnelles, une participation à la CIDDHU est d'abord et avant tout gratifiante. La seule présence d'un interlocuteur nous rappelle effectivement combien notre travail est pertinent et combien notre support, si dérisoire peut-il nous sembler par moment, lui est cher. Parce que rien n'est plus encourageant, depuis Port-au-Prince ou Bogotá que de se savoir épaulé dans sa lutte. Mais plus encore, rien n'est plus inspirant, depuis Montréal, que de voir des gens lutter, au péril de leur vie, au nom de la justice et des droits fondamentaux.

---

<sup>1</sup> Manuel du cours clinique en droit international des droits de la personne, Hiver 2006, à la p. 5.