



SciencesPo.

CERI
CNRS

**LA QUESTION DES DROITS DE L'HOMME AU KAZAKHSTAN :
DISCOURS OFFICIEL ET REALITES DES FAITS SUR FOND DE
PRESIDENCE DE L'OSCE**

Adrien Fauve*

A l'heure où le Kazakhstan préside l'OSCE, quelle place occupe la question des droits de l'homme dans la stratégie de reconnaissance de ce pays sur la scène mondiale ? La promotion et la défense des droits de l'homme sont en effet un volet important de l'action de l'OSCE dans le monde de l'après-guerre froide. Le Kazakhstan, premier Etat post-soviétique à assurer cette fonction, affiche un certain nombre de bonnes intentions en la matière, dans des propos destinés aussi bien à la communauté internationale qu'à sa propre population. Mais sur place, la réalité sociale, politique et juridique laisse entrevoir une situation contrastée. Des ONG locales ou internationales identifient en effet dans leurs rapports annuels des domaines pour lesquels les discours ne semblent pas toujours suivis d'effet. Les espoirs placés par certains dans la trajectoire de ce pays d'Asie centrale semblent ainsi

parfois déçus : outre les réformes législatives dont le contenu est décrié par les militants des droits de l'homme, plusieurs « affaires » judiciaires récentes montrent comment des personnalités des milieux d'opposition, souvent elles-mêmes activistes des droits de l'homme, peuvent être évincées de l'espace politique. En quelque sorte, il y aurait une « stratégie d'importation »¹ de ces valeurs universelles, une quête intéressée devenue « un enjeu de politique internationale »², au détriment de certains acteurs dans les sociétés concernées.

A l'âge de la mondialisation post-bipolaire, les droits de l'homme sont devenus une norme quasi incontestée, à laquelle il est de plus en plus nécessaire de faire référence³. Rappelons qu'ils sont « un corps de droits et de devoirs fondamentaux imputé à l'origine à la philosophie des Lumières et attribué à l'ensemble de l'humanité »⁴ dont les temps forts sont les déclarations de 1789 en France, puis de 1948 à l'Assemblée Générale des Nations Unies. Les acteurs des relations internationales, au premier rang desquels figurent les Etats, sont ainsi évalués à l'aune de ces principes et se doivent d'y manifester un certain attachement en faisant preuve, au moins de façon officielle, d'une mise en conformité de leurs législations en matière de libertés individuelles⁵ avec ces principes de dignité humaine, à vocation universelle. Leur traduction dans le domaine civil et politique est considérée comme relevant d'une « première génération » de droits, également qualifiés de « droits-libertés », qui recouvrent la liberté de pensée, de parole et de croyance ainsi qu'une implication dans la vie de la cité via la participation électorale. Dans cette perspective, le Kazakhstan a par exemple

¹ BADIE, Bertrand, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002.

² LOCHAK, Danièle, *Les Droits de l'Homme*, Paris, La découverte, 2004.

³ MANOKHA, Ivan, "Foucault's Concept of Power and the Global Discourse of Human Rights", *Global Society*, vol.23, n°4, Routledge, octobre 2009, pp.429-452.

⁴ HERMET, Guy, BADIE, Bertrand, BIRNBAUM, Pierre, BRAUD, *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2010.

⁵ MANOKHA, Ivan, "Foucault's Concept of Power and the Global Discourse of Human Rights", *Global Society*, vol.23, n°4, Routledge, octobre 2009, p.430.

renoncé à la peine de mort en mai 2007 et engagé une série de réformes sur les médias, les conditions d'un pluralisme politique ou la gouvernance locale.

Dans les locaux de l'ambassade du Kazakhstan en France, on trouve ainsi des fascicules faisant la promotion du pays, en particulier à l'occasion de l'exercice de la présidence de l'OSCE. En juin 2010, on pouvait y retirer un livret en couleur illustré⁶, retranscrivant en français les propos du président Nazarbaev publiés en russe dans le journal *Izvestia* le 28 janvier 2010, dans les premiers jours de sa présidence en exercice. Après un rappel historique de la formation et du rôle de l'OSCE, le chef de l'Etat indique quelles seront les priorités de son pays à la tête de l'organisation, placées sous le signe de « la continuité et des innovations ». La question des droits de l'homme y est évoquée de la façon suivante : « une réelle sécurité sur l'espace de l'OSCE est inconcevable sans le respect des droits démocratiques fondamentaux et des libertés de l'homme »⁷. Et le Président de poursuivre en rappelant ce qui a été fait dans son pays à ce sujet : « les mesures entreprises par le Kazakhstan en matière de perfectionnement de la législation (...) ont prouvé que notre pays reste attaché aux valeurs démocratiques. (...) Récemment j'ai signé la loi sur l'égalité des sexes ».

Un autre document, de taille plus importante, donne le ton de cette « première présidence d'un ex-pays de l'URSS – sous le signe de l'ouverture et de la tolérance »⁸. On y découvre le détail des efforts mis en œuvre par le gouvernement depuis plusieurs années pour être au niveau des standards auxquels veille l'organisation. « Démocratie », « Etat de droit », « modernisation » sont les maîtres mots employés pour décrire la situation de « stabilité » de ce pays. C'est ainsi que l'on apprend que « le Plan National d'Action en faveur des Droits de l'Homme pour la période 2009-2012, initié par la présidence de la République, permet

⁶ Une quinzaine de pages en petit format de type in-8.

⁷ *Avenir et perspectives de l'OSCE*, Vlady France Conseil, 2010, p.12.

⁸ *Kazakhstan Live*, janvier 2010, Marston-Nicholson, Ambassade du Kazakhstan en France, 7 pages.

aujourd'hui au pays de passer à une nouvelle étape, car les recommandations qui en émanent « ont permis d'initier un certain nombre de réformes menées en collaboration avec l'OSCE » : libéralisation du secteur des médias et assouplissement de la loi électorale en particulier. Ce plan d'action est présenté comme un « programme global de mesures concrètes en vue d'améliorer et de compléter la législation du Kazakhstan et son application dans le cadre du processus de démocratisation du pays ». Il se fonde sur une comparaison de la législation avec celles des autres démocraties occidentales et prévoit la création d'une « librairie numérique des droits de l'homme » destinée à informer les citoyens de leurs droits même si le pays ne compte que deux millions d'internautes⁹. L'objectif affiché est de contribuer à la formation de citoyens pour qu'ils « revendiquent » leurs droits (sur la question de retraites ou de la protection sociale par exemple) à partir de documents en russe et en kazakh, accessibles sur le web ainsi que dans des lieux publics, le tout à titre gracieux. Mais bien que les propos de l'ambassadeur du Kazakhstan en France affirment que « les engagements très forts pris par notre Président sont et seront tenus et les échéances respectées », illustrant l'impératif de progression vers les valeurs et les standards démocratiques exprimés dans la « voie vers l'Europe »¹⁰ que le Kazakhstan entend emprunter, d'autres analyses, souvent dues à des militants des droits de l'homme actifs dans le pays, apparaissent en désaccord avec ces aboutissements et invitent à nuancer le constat.

L'agence américaine Freedom House a ainsi sévèrement classé le Kazakhstan dans une liste annuelle intitulée « worst of the worst ». Sur une échelle allant de 1 (meilleure note) à 7 (plus mauvaise note), le pays s'est vu attribuer des résultats pessimistes : 6 pour les

⁹ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kz.html> (chiffres datant de 2008).

¹⁰ En russe *Put' v Evropu*. Rappelons que l'Union Européenne, sous présidence allemande, a établi en 2006 une stratégie pour l'Asie centrale dans laquelle les relations avec le Kazakhstan occupent une place de choix et que la présidence tournante de l'OSCE en 2010 est pour le Kazakhstan un vecteur de relations politiques et économiques privilégiées avec les pays occidentaux..

« political rights » et 5 concernant les « civil liberties », le tout faisant état d'une baisse tendancielle, puisque les chiffres de 2009 sont annoncés comme plus bas qu'auparavant. Dans son rapport annuel, Freedom House rappelle son activité en Asie centrale, visant à « soutenir les défenseurs des droits de l'homme » et en particulier la question de la « liberté de culte » au Kazakhstan. L'ONG mentionne également le rôle qu'elle s'était donné pour « évaluer les processus de satisfaction des engagements en matière de réformes politiques avant [que le Kazakhstan soit en position] d'assumer la présidence de l'OSCE ».

Lors du Conseil des ministres de l'OSCE réuni à Madrid en novembre 2007, le Kazakhstan fut en effet choisi pour assurer la présidence de l'organisation en 2010. L'argument principal des autorités kazakhstanaïses reposait sur la capacité de leur pays à réduire la césure entre pays occidentaux et orientaux. Bien des critiques avaient alors été formulées à l'encontre de ce projet, considérant notamment que confier une telle responsabilité à un Etat ne répondant pas à une majorité des standards de l'OSCE en matière de droits humains pourrait porter préjudice à sa réputation et réduire son rôle dans l'espace post-communiste. Une autre préoccupation concernait la réaction potentielle du Kazakhstan en cas d'événements pouvant mettre en péril « la démocratie » au sein des Etats membres¹¹. Pour rassurer ses homologues, le ministre des Affaires étrangères promit que son pays soutiendrait pleinement le rôle de l'organisation et prit des engagements spécifiques en termes de réformes pour l'année 2008 dans le domaine de la régulation gouvernementale des médias, des élections, des partis politiques et du pouvoir local ; le tout en concertation avec les représentants de la société civile et les organisations internationales compétentes, présentes sur place et impliquées. Un an plus tard, manifestant une forme de preuve de son engagement, le

¹¹ Les affrontements de juin 2010 au sud-Kirghizstan, dans la ville d'Och, montrent en effet une présidence kazakhstanaïse de l'OSCE fort peu loquace et prompte à l'intervention, même en tant que médiateur auprès d'autres instances comme l'Organisation de Coopération de Shanghai par exemple.

gouvernement transmettait au parlement un projet de loi qui fut rapidement adopté en janvier 2009 et promulgué par le président le mois suivant.

Pourtant, d'après un rapport publié par Freedom House et préparé par une plateforme d'associations kazakhstanaïses¹², bien que les ONG aient pu participer à la phase consultative de conception, elles ne purent ensuite faire partie des groupes de travail qui ont rédigé le texte et la plupart de leurs recommandations n'auraient pas été prises en compte. Malgré les demandes répétées de certains acteurs sociaux (associations, partis d'opposition etc.) le projet de loi n'a pas été soumis au regard extérieur d'experts compétents. Et les mêmes experts, après examen détaillé de la législation, sont allés jusqu'à mettre en doute la volonté des autorités de remplir leur contrat moral passé avec les représentants des autres pays membres de l'OSCE à Madrid.

Par exemple, la loi sur les NTIC qui traite tout site internet comme média de masse. Ainsi un blog ou un forum tomberait sous le coup de mesures pénales, au même titre qu'un quotidien à grand tirage, passible de poursuites pour diffamation et permettait également de suspendre l'accès à des sites internet étrangers. Ces dispositions ont mobilisé une partie de l'opinion (médias critiques et organisations de journalistes) et ont fait l'objet de vives critiques de la part de représentants de l'OSCE.

La nouvelle législation sur les élections est également considérée comme une régression. Gêné par les résultats du scrutin du 2007, qui se solda par une chambre pour ainsi dire monopartite, le gouvernement introduisit un mécanisme permettant la participation d'un second parti, surtout pour la chambre basse (Mazhilis). Le seuil de deux partis ne peut être franchi qu'à la condition qu'un minimum de trois partis rassemblent au moins 7% des voix, ce qui est difficilement possible, étant donné le peu d'espace politique laissé aux partis

¹² <http://oscemonitor.freedomhouse.org/kazakhstan>

minoritaires dans un contexte où la formation pro-présidentielle Nur-Otan exerce une sorte de monopole à l'accès aux fonctions électives ou dirigeantes. Bien qu'ayant introduit une baisse des effectifs, la loi sur les partis politiques requiert malgré tout 40.000 membres dont 600 par région, ce qui reste assez élevé dans un pays de 16 millions d'habitants¹³. Pour avoir une accréditation, un parti doit soumettre la composition de son comité organisateur aux autorités de la commission électorale. Autant de raisons qui laissaient dire aux rapporteurs de Freedom House, six mois avant le début de la présidence kazakhstanaise de l'OSCE, qu'"il était encore temps pour le gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour honorer véritablement ses engagements vis-à-vis des pays membres de l'organisation". Dès son entrée en vigueur, la loi servit par exemple à faire pression sur le parti Alga!, le déclarant non conforme car pas encore enregistré. Le parquet (*prokuratura* du ministère de la Justice) disait avoir relevé des irrégularités dans le rassemblement des signatures, contraignant ce parti à vivre dans la clandestinité durant trois ans. Son leader écopa d'une amende d'environ (?). Ensuite, d'autres membres de cette mouvance fondèrent une association qui fut elle-même dissoute en raison de la proximité de son appellation avec un parti tombé en désuétude en 2005 (DVK) après avoir été condamné pour violation de la loi.

On voit donc que la mise en œuvre des réformes ne correspond pas toujours aux attentes de certains observateurs extérieurs. Au cours de l'année 2009, une des personnalités les plus actives dans le domaine des droits de l'homme a pour ainsi dire servi de mise à l'épreuve¹⁴ des intentions affichées par le gouvernement du Kazakhstan dans le cadre de la présidence de l'OSCE.

¹³ Chiffres datant de 2009
http://www.stat.kz/p_perepis/Pages/n_04_02_10.aspx

¹⁴ <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav091009b.shtml>

Alors qu'il était au volant de sa voiture, Evgueni Zhovtis¹⁵ a en effet heurté un piéton, Kanat Moldabayev, qui traversait une voie rapide en pleine nuit. D'après l'enquête policière, le conducteur n'était pas en excès de vitesse ni en état d'ébriété. Le 3 septembre 2009, Evgueni Zhovtis a été condamné à quatre ans de réclusion pour homicide involontaire, fait difficilement contestable, mais au moment du verdict, certaines voix se sont élevées pour pointer du doigt des irrégularités dans la procédure judiciaire.

L'empressement du parquet à classer cette affaire paraissait ainsi répondre à un autre objectif que celui de rendre justice. S'agissait-il de mettre cet activiste hors du jeu politique, médiatique et social à l'approche de la présidence kazakhstanaise ? Quoi qu'il en soit, la représentation même de l'OSCE sur place a réagi à cette situation en évoquant une éventuelle « violation des règles de procédures » ne garantissant pas au prévenu « un procès équitable dans le respect de la Constitution du Kazakhstan, des engagements pris par pays vis-à-vis de l'OSCE et des standards internationaux fondamentaux ».

L'Open Society Institute a elle aussi relevé plusieurs entorses au Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, comme le manque d'information sur les charges et les délais de préparation de la défense inappropriés¹⁶.

Cette affaire a suscité bien des réactions chez les représentants de la « société civile » au Kazakhstan, mais également au Parlement européen¹⁷ et même lors d'une récente rencontre entre les présidents Nazarbaev et Obama, à l'occasion d'un sommet sur les questions de

¹⁵ Né en 1955 à Alma-Ata, capitale de la RSS Kazakhe, il est avocat et fondateur du Bureau International des Droits de l'Homme et du respect de la législation, devenu un des acteurs majeurs de la société kazakhstanaise dès après l'indépendance. Cette ONG est soutenue à l'aide de bourses octroyées par des organismes de l'UE, des Etats-Unis, la Ligue des Droits de l'Homme, la Fondation Herbert. Evgueni Zhovtis a également dirigé la Fondation Soros Kazakhstan de 1999 à 2002 et participé, en tant qu'expert, à des commissions gouvernementales.

¹⁶ <http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/zhovtis>

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20090917+ITEM-009-02+DOC+XML+V0//FR>

sécurité nucléaire à Washington en avril 2010¹⁸. Les droits de l'homme et leur traduction au Kazakhstan font donc « irruption » en politique étrangère mais restent pour l'heure, dans une certaine mesure, « un écran de fumée dissimulant des pratiques familières à certains signataires »¹⁹. Bertrand Badie considère qu'elles n'ont pas toujours pour objectif de satisfaire de manière effective à des standards internationaux mais plutôt de se conformer à un discours contemporain nécessaire pour être un acteur du jeu mondial. Il rappelle ainsi que « les efforts consentis par les régimes en place pour aller au devant des attentes »²⁰ des pays par lesquels ils entendent se faire admettre en tant que « membre de la communauté », semblent motivés par autre chose que le changement social induit par des réformes législatives. Aussi l'adhésion publique ou formelle aux principes qui animent les défenseurs des droits de l'homme n'est-elle pas toujours « une garantie contre les atteintes qui continuent à leur être portées »²¹.

Ainsi le discours sur les droits de l'homme peut devenir un instrument de politique étrangère semble-t-il efficace, sans occulter la réalité de leur application sur le terrain, et, en dernier lieu, souscrire aux propos de Danièle Lochak, qui affirme que « l'histoire des droits de l'homme n'est ni l'histoire d'une marche triomphale ni celle d'une cause perdue d'avance, elle est l'histoire d'un combat ». Est-ce celui que mènent certains acteurs sociaux au Kazakhstan, dont Evgueni Zhovtis n'est qu'un exemple²² ?

***Adrien Fauve est doctorant au CERI**

¹⁸ <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav041210c.shtml>

¹⁹ BADIE, Bertrand, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002.

²⁰ BADIE, Bertrand, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002.

²¹ LOCHAK, Danièle, *Les Droits de l'Homme*, Paris, La découverte, 2004.

²² http://www.rferl.org/content/Kazakh_Opposition_Activists_Send_Petition_To_Obama/2010961.html