

# Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone

**BAMAKO, DIX ANS APRÈS  
2000 • 2010**

DÉLÉGATION À LA PAIX,  
À LA DÉMOCRATIE  
ET AUX DROITS DE L'HOMME

ORGANISATION  
INTERNATIONALE DE  
**la francophonie**





# **Rapport** sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone

**BAMAKO, DIX ANS APRÈS**  
**2000 • 2010**



# Sommaire

<b>1 Pour la consolidation de l'État de droit</b>	<b>9</b>
Évolutions constitutionnelles majeures	12
Évolutions des garanties structurelles de l'État de droit	28
<b>2 Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes</b>	<b>51</b>
Principales tendances observées dans la gestion des élections	54
L'accompagnement international des processus électoraux	65
<b>3 Pour une vie politique apaisée</b>	<b>73</b>
Régulation de la vie politique	76
Médias, régulation et gouvernance démocratique	83
<b>4 Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme</b>	<b>101</b>
La garantie de l'universalité et de l'indivisibilité des droits	106
Les droits de l'Homme face aux enjeux de réconciliation nationale et de justice pénale internationale	128
<b>5 Prévention, règlement des crises et des conflits, et consolidation de la paix</b>	<b>149</b>
Prévention des conflits et alerte précoce	153
Règlement des conflits et accompagnement des transitions	161
Enjeux du maintien de la paix et de la réforme des systèmes de sécurité	176
<b>6 Mise en œuvre des mécanismes du chapitre V de la Déclaration de Bamako</b>	<b>187</b>
Une dynamique irréversible dans la mise en œuvre des mécanismes de sauvegarde de la démocratie et des droits de l'Homme	191
Des enjeux pour une pleine opérationnalité du chapitre V de la Déclaration de Bamako	207



# Avant-propos

En cette année 2010, la réalisation de la 4<sup>e</sup> édition du *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone*, coïncide avec le 10<sup>e</sup> anniversaire de l'adoption de la Déclaration de Bamako. Ce rapport a donc vocation à rendre compte de l'état de la mise en œuvre progressive de ce texte qui encadre le volet politique de l'action de l'Organisation internationale de la Francophonie ainsi que du contexte dans lequel cette mise en œuvre s'est déroulée.

Comment dans ces conditions résister à la tentation d'intituler tout simplement cette 4<sup>e</sup> édition du rapport *Bamako, dix ans après*. En effet, il y a déjà une décennie que les États et gouvernements de la Francophonie adoptaient, le 3 novembre 2000 à Bamako (Mali), cette Déclaration, se dotant ainsi d'un instrument de référence riche de ses engagements relatifs à la consolidation de l'État de droit, la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, la gestion d'une vie politique apaisée, l'intériorisation de la culture démocratique et le plein respect des droits de l'Homme, et s'appuyant sur un système de veille et de réaction, décliné au chapitre V, puis circonscrit par la note adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie en septembre 2001, relative aux modalités pratiques de mise en œuvre de la Déclaration.

Dans la continuité des engagements de Bamako, la Francophonie a adopté en mai 2006 la Déclaration de Saint-Boniface portant sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, confortant ainsi le cadre de son action politique, son dispositif et ses capacités d'action au service de la démocratie et de la paix.

Aussi le rapport *Bamako, dix ans après*, tout en s'inscrivant dans le sillon tracé par les précédents rapports, dont il rappelle fort utilement les principales recommandations formulées en 2004, 2006 et 2008, a pour ambition de décrypter les principales tendan-

ces et forces à l'œuvre, tant de la part des acteurs nationaux que de la Francophonie, dans sa mise en œuvre, mais il reste avant tout un instrument de connaissances partagées, à partir des pratiques utiles observées.

Encore une fois, sa réalisation par la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme a reposé, comme lors des précédentes éditions, sur une méthodologie se traduisant par l'implication, pour la collecte et le traitement des informations et les éléments d'analyse, de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, des différents réseaux institutionnels, mais aussi des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux, et d'experts, sur la base de paramètres consensuels délimitant ce que l'on peut appeler le « périmètre » de Bamako.

Le rapport est présenté en six chapitres portant sur la consolidation de l'État de droit ; la tenue des élections libres, fiables et transparentes ; la promotion d'une vie politique apaisée ; les droits de l'Homme et la culture démocratique ; la prévention et le règlement des crises et des conflits ; et la mise en œuvre des mécanismes du chapitre V de la Déclaration de Bamako.

Il est utile de rappeler que la Déclaration de Bamako se décline sous forme d'engagements mais implique également dans son chapitre V, dont les conditions de mise en œuvre sont analysées à la fin du rapport, un dispositif et des mécanismes de réactions en cas de crise, reposant sur un travail complexe et exigeant de veille, d'observation et d'évaluation sous l'autorité du Secrétaire général qui se tient informé en permanence de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, pour, conformément à la Charte de la Francophonie, conduire l'action politique de la Francophonie, dont il est le porte-parole et le représentant officiel au niveau international.

En adoptant la Déclaration de Bamako, la communauté francophone a consacré **la consolidation de l'État de droit** comme domaine d'attention prioritaire. Dix ans après l'adoption de ce dispositif, l'analyse des grandes tendances montre une forte adhésion aux principes fondamentaux du constitutionnalisme démocratique et un approfondissement des expériences nationales en matière d'élaboration ou de révision des Constitutions.

La Constitution est devenue un enjeu central du processus de démocratisation dans l'espace francophone. Le maintien de son caractère consensuel et inclusif est déterminant. Son élaboration, sa révision et sa suspension constituent des moments clés dans la vie politique des États et à ce titre font l'objet d'une forte mobilisation aussi bien des acteurs nationaux que de la communauté internationale. Toutefois, les changements anticonstitutionnels observés témoignent de la fragilité de ces processus.

Parallèlement, la consolidation de l'État de droit vise à renforcer l'effectivité des principes d'indépendance, de transparence et d'efficacité des institutions. La dilata-tion du champ des libertés et la persistance notable des atteintes qui en découlent ont généré la multiplication des institutions de régulation et de protection dont l'efficacité doit en permanence être obtenue.

Concernant les institutions de l'État de droit, on constate que l'indépendance de la justice est encore trop souvent relative et contingente au contexte dans lequel les institutions juridictionnelles, qu'elles soient judiciaires, constitutionnelles ou financières, évoluent. Les limites de cette indépendance sont bien confirmées, et tendent à s'installer dans la durée : insuffisante autonomie financière des institutions judiciaires, manque de moyens humains, en dépit d'efforts soutenus de formation des professionnels de la justice...

La construction de la démocratie a ainsi vu depuis les années 1990 la multiplication des institutions participant à la garantie de l'État de droit. La Déclaration de Bamako a favorisé un soutien résolu aux processus de construction d'institutions plus libres et plus efficaces. Alors que, en parallèle, on observe un mouvement de revalorisation de l'institution parlementaire, utilement accompagné par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie.

Quant aux **processus électoraux** ils comportent des acquis indéniables, qu'il s'agisse du renforcement du dispositif juridique et institutionnel ou de l'appropriation, par les acteurs nationaux, des outils d'organisation et de contrôle des scrutins.

Les élections organisées dans l'espace francophone au cours des dix dernières années montrent que les pays membres de l'OIF, notamment ceux qui se sont engagés récemment sur la voie des réformes démocratiques, ont souvent réalisé, de consultation en consultation, des avancées notables même si des progrès restent à accomplir pour satisfaire pleinement les exigences légitimes liées aux objectifs fixés par la Déclaration de Bamako. Certains obstacles, visiblement récurrents, tiennent au fait que les systèmes politiques et les structures économiques, sociales et administratives des pays concernés, bâtis avant la période des transitions démocratiques, ne cadrent pas nécessairement avec l'impératif démocratique. Il en est ainsi de l'absence ou de la mauvaise tenue des registres d'état civil, liées généralement aux dysfonctionnements de l'administration d'État, et qui rendent difficile l'élaboration des listes électorales dans les pays du Sud. De même, le financement de la vie politique, et particulièrement des campagnes électorales, n'est pas assis sur un dispositif juridique et opérationnel fiable.

Il en résulte des contestations multiformes qui peuvent déboucher sur des crises et des conflits. Dans ce contexte, et forte de l'expérience accumulée depuis une vingtaine d'années, la Francophonie intensifie son appui à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, en ciblant davantage les besoins pour lesquels son aide est plus utile et en développant, dans ce domaine, des synergies pertinentes avec d'autres organisations internationales.

**La permanence d'une vie politique apaisée** est un objectif essentiel du déroulement et de la consolidation d'un jeu véritablement démocratique. Elle se mesure notamment par le degré d'implication et de participation des partis à la vie politique, l'inclusion des femmes dans les processus décisionnels, les mécanismes de dialogue politique propres à régler le cas des contentieux et des tensions et enfin le respect effectif de la liberté de la presse.

L'apaisement de la vie politique est marqué par des progrès qui doivent être encouragés. Il s'agit notamment de l'implication et du renforcement du rôle des partis dans la vie démocratique, de la mise en place d'un statut de l'opposition, de l'institution au bénéfice des anciens chefs d'État d'un statut qui leur confère certains droits et avantages, de l'existence de mécanismes de dialogue et de réconciliation pour apurer durablement les contentieux du passé, de réparation et de respect des droits de l'Homme. Ces tendances doivent encore être renforcées, d'autant plus que, en dépit des progrès importants enregistrés ces dix dernières années en matière de gouvernance démocratique, de grandes fragilités demeurent, qui s'illustrent, en particulier, périodiquement par des coups d'État.

De même, l'encadrement et les garanties juridiques de la liberté de la presse ont connu des avancées positives, et les situations régressives ici et là constatées tendent à devenir des exceptions, même si elles doivent demeurer un sujet majeur de préoccupation. On peut, par exemple, mentionner les succès remportés par les campagnes menées en faveur de la dépenalisation des délits de presse dans l'espace francophone.

L'une des évolutions majeures est sans nul doute aussi la généralisation de l'institution indépendante en charge de la régulation des médias et de la liberté de communication dans l'espace francophone. Les pays francophones ont donc assez largement opté pour la dépolitisation du secteur de la communication et des médias en instituant des arbitres, dont l'action doit être guidée par la recherche et la protection de l'intérêt général dans ces domaines.

Toutefois, la presse francophone est encore loin d'être à l'abri de tout danger. Des journalistes sont encore derrière les barreaux, l'impunité demeure dans plusieurs cas d'assassinats de journalistes et la censure n'est pas définitivement abolie. Le pluralisme de l'information n'est que partiellement observé. Les dérives graves et les manquements à l'éthique et à la déontologie sont encore trop fréquents.

Sur la problématique **des droits de l'Homme et de la culture démocratique**, il est désormais acquis que, sans le respect des droits fondamentaux, il n'y a ni démocratie, ni développement, ni paix durable.

En cela, l'adoption de la Déclaration de Bamako a constitué un pas considérable en termes d'engagements concrets en faveur d'un renforcement des droits et des libertés dans l'espace francophone.

Si les mécanismes internationaux de protection et de promotion des droits de l'Homme se renforcent, la réalité demeure : des violations graves des droits de l'Homme se perpétuent dans les pays francophones, souvent en toute impunité. La mise en œuvre effective des instruments internationaux constitue donc un véritable enjeu pour le respect des droits universels et indivisibles, tels que consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Sur le plan universel, le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies a créé un mécanisme original, l'examen périodique universel, qui évalue l'effectivité des droits de l'Homme dans l'ensemble des États membres. À la veille de la fin de ce premier cycle, la question du suivi et de la mise en œuvre des recommandations adoptées, tout comme celle des ressources nécessaires s'avèrent cruciales non seulement pour assurer la crédibilité du mécanisme, mais, surtout, pour améliorer la situation des droits de l'Homme dans les pays.

La lutte contre l'impunité est un enjeu de réconciliation nationale et de protection des droits de l'Homme, à travers le rétablissement de la justice et de l'État de droit, et contribue à une paix durable. Lorsque les systèmes nationaux sont défailants, la justice internationale peut se présenter comme un instrument de progrès car elle devient un ultime recours pour les victimes de crimes internationaux. L'établissement de la vérité constitue un élément clé dans la recherche de la justice et un enjeu décisif en vue de la reconstruction, de la restauration et du pardon.

Toujours concernant les droits de l'Homme, on doit insister sur la nécessité d'une meilleure prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels, de façon concomitante aux droits civils et politiques, afin d'en assurer leur effectivité et leur justiciabilité. De même, toute mesure touchant aux conditions d'exercice des libertés publiques et à la protection des droits doit être clairement encadrée, notamment concernant la protection des données personnelles et les lois sécuritaires visant à lutter contre le terrorisme.

Il importe également de souligner que la montée en puissance de la société civile et des institutions nationales des droits de l'Homme dans la mise en œuvre des instruments internationaux est de nature à contribuer efficacement à l'effectivité des droits protégés, comme les INDH dont le rôle peut s'apprécier au regard des procédures du Conseil des droits de l'Homme, en particulier via leur implication dans le processus de l'EPU. En effet, ces activités de la société civile se sont considérablement développées au sein des enceintes internationales et régionales de protection des droits de l'Homme, mais également en marge des grandes réunions internationales. En parallèle, l'émergence et la montée en puissance des réseaux des défenseurs des droits de l'Homme leur permet de s'organiser davantage, de peser sur les débats.

Au sujet de la **prévention, du règlement des crises et des conflits, et du maintien de la paix et de la responsabilité de protéger**, les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface les placent au cœur de l'intervention de la Francophonie. En effet, la résurgence des conflits durant la dernière décennie a conduit la communauté internationale à chercher des dispositifs d'observation et d'alerte afin de prévenir leur expansion. Au nombre des outils mis en place pour prévenir les conflits, figure en bonne place la diplomatie préventive qui est devenue un moyen important pour anticiper et surmonter la récurrence des crises et conflits.

Des efforts importants sont également déployés pour renforcer la coopération entre organisations, internationales et régionales, dans le domaine de l'alerte et de la prévention des conflits, dans le but de rendre plus efficaces les mécanismes de collecte, de sélection et d'analyse d'informations et de trouver des solutions pour surmonter la difficulté du passage de l'alerte à la réaction rapide.

Les organisations internationales, et particulièrement les organisations régionales de l'espace francophone, se sont dotées d'instruments de sauvegarde de la démocratie ou les ont consolidés de manière à pouvoir réagir efficacement aux situations de crise et de conflit ou de rupture de l'ordre constitutionnel. La survenance de plusieurs conflits dans l'espace francophone durant la dernière décennie a engendré le

recours à de nouveaux outils aux fins de leur règlement : accords de paix, dialogues nationaux, groupes internationaux de contact.

Les opérations de maintien de la paix constituent un instrument privilégié de gestion des conflits. Afin d'accroître et d'améliorer la qualité de la contribution francophone aux OMP, il convient non seulement de lever les obstacles internes au système onusien, notamment en matière d'équilibre linguistique, mais aussi de sensibiliser sur les avantages et bénéfices d'une participation francophone plus significative aux OMP.

Quant à la problématique de la réforme des systèmes de sécurité, en fait l'établissement d'une gouvernance démocratique des secteurs de sécurité selon les normes de Bamako, elle tend à devenir l'une des principales démarches vouées à restaurer les fonctions de l'État dans les environnements post-conflituels. Elle constitue de fait un enjeu crucial pour l'instauration durable de la paix et de la stabilité.

Au regard des éléments esquissés ci-avant, il apparaît que ce recul de dix années aide à mieux saisir quelques grandes tendances et enjeux qui marquent les progrès de la démocratie, de la protection des droits de l'Homme et de la paix. Il donne la mesure de la volonté des États et gouvernements à s'engager et aller de l'avant. Il montre aussi le degré d'engagement des partenaires internationaux.

On sait que la démocratie ne se décrète pas, mais qu'elle se construit et exige beaucoup de persévérance, de rigueur et de détermination. C'est bien l'ensemble de l'espace francophone, certes sous des formes et à des degrés qui peuvent varier, qui est confronté à ces exigences. L'adoption de la Déclaration de Bamako a consacré l'adhésion des francophones aux valeurs impératives de la démocratie et de l'État de droit. La lecture de ce rapport doit permettre de mieux évaluer, dans la réalité, ce que signifie et ce qu'implique pour les prochaines années cette adhésion.

**Hugo Sada**

Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme

# POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT

En adoptant la Déclaration de Bamako, la communauté francophone a consacré la consolidation de l'État de droit comme domaine d'attention prioritaire.

Dix ans après l'adoption de ce dispositif, l'analyse des grandes tendances montre une forte adhésion aux principes fondamentaux du constitutionnalisme démocratique avec un approfondissement des expériences nationales en matière d'élaboration ou de révision des Constitutions.

Toutefois, les changements anticonstitutionnels observés témoignent de la fragilité de ces processus.

Parallèlement, la consolidation de l'État de droit vise à renforcer l'effectivité des principes d'indépendance, de transparence et d'efficacité des institutions. La dilatation du champ des libertés et l'accroissement des atteintes potentielles qui en découlent ont généré une multiplication des institutions de régulation et de protection.

*“Faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d’un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l’objet d’une adaptation et d’une évaluation régulières”*

**(Bamako, chapitre IV, 13)**

#### **Appuyer les initiatives nationales**

- Soutenir les échanges d’expériences et de bonnes pratiques en matière de réforme des textes fondamentaux en liaison avec l’ensemble des membres du réseau d’information et de concertation autour de la DDHDP et des instituts de recherche spécialisés dans le domaine constitutionnel ;
- Apporter une expertise en matière de textes fondamentaux et développer les études comparatives qui constituent des paramètres pertinents d’évaluation institutionnelle et juridique.

#### **Accompagner les processus constitutionnels dans les États en sortie de crise et en transition**

- Appuyer les dynamiques constitutionnelles post-conflits en aidant à la mise en place de processus de pacification par le droit des contentieux politiques et institutionnels ;
- Conforter les mécanismes favorisant la sortie de crise par le renforcement des capacités des institutions constitutionnelles.

#### **Soutenir l’appropriation des textes fondamentaux**

- Conforter les initiatives visant à l’appropriation des textes fondamentaux de la part des acteurs nationaux et des institutions ;
- Aider à l’élaboration de guides didactiques à l’intention des acteurs impliqués dans les processus constitutionnels et électoraux, à la tenue régulière de séminaires, forums et colloques, à la constitution et ou l’enrichissement des bases de données sur les textes fondamentaux ainsi qu’à leur diffusion.

#### **Intensifier les concertations avec les partenaires internationaux**

- Poursuivre et intensifier les concertations avec les organisations internationales et régionales dotées de mécanismes de promotion et de sauvegarde de la démocratie ;
- Incrire les concertations dans une démarche valorisant plus systématiquement l’expertise francophone, identifiée sous la forme d’une banque d’experts, dans le cadre de partenariats consolidés et élargis avec d’autres organisations internationales et régionales.

*“Renforcer les capacités des institutions de l’État de droit, classiques ou nouvelles, et œuvrer en vue de les faire bénéficier de toute l’indépendance nécessaire à l’exercice impartial de leur mission”*

**(Bamako, chapitre IV, 1)**

#### **Renforcer les institutions de la démocratie et de l’État de droit**

- Systématiser la collecte des informations relatives au fonctionnement des institutions et développer une approche pragmatique du développement institutionnel ;
- Inciter les membres et les personnels des institutions à mettre un accent particulier sur le développement de dispositifs de formation continue.

#### **Promouvoir le rôle des réseaux institutionnels et professionnels**

- Soutenir l’identification de l’expertise francophone au sein des réseaux institutionnels, valoriser et disséminer le potentiel d’informations réunies par ces réseaux dans l’ensemble des pays francophones, et impliquer davantage les réseaux dans la mise en œuvre de politiques de formation continue et de diffusion du droit ;
- Coordonner l’action des réseaux francophones autour de thèmes communs et porteurs, et soutenir le rôle des réseaux dans la promotion de la diversité juridique.

*“Encourager le renouveau de l’institution parlementaire, en facilitant matériellement le travail des élus, en veillant au respect de leurs immunités et en favorisant leur formation”*

**(Bamako, chapitre IV, 2)**

#### **Soutenir les activités de l’APF**

- Soutenir le rôle de l’APF, en tant que levier et coordonnateur des actions de coopération parlementaire, multilatérales et bilatérales, en particulier en faveur des parlements issus des élections de sortie de crise.

*“Assurer l’indépendance de la magistrature, la liberté du barreau et la promotion d’une justice efficace et accessible, garante de l’État de droit, conformément à la Déclaration et au Plan d’action quinquennal du Caire adoptés par la III<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice”*

**(Bamako, chapitre IV, 3)**

#### **Promouvoir une justice indépendante, efficace et accessible**

- Assurer une formation de qualité aux magistrats et à l’ensemble du pouvoir judiciaire en développant l’accès à une formation continue et spécialisée, ainsi que la formation à la gestion des cours et tribunaux ;
- Contribuer à la modernisation des systèmes judiciaires en soutenant notamment l’élaboration d’études afin de donner une impulsion aux réformes jugées décisives pour les systèmes judiciaires des États francophones, et consolider un modèle de grille d’indicateurs de référence d’évaluation de la qualité de la justice.

*“Mettre en œuvre le principe de transparence comme règle de fonctionnement des institutions”*

**(Bamako, chapitre IV, 4)**

#### **Développer les actions favorisant l’appropriation des valeurs et normes de l’État de droit**

- Renforcer les capacités d’information et de communication des institutions, l’élaboration de documents pédagogiques et de vulgarisation sur le rôle des institutions, leurs modes de saisine, mais également la publication la plus systématique possible de leurs décisions, avis et recommandations ;
- Œuvrer davantage à l’accès au droit pour tous les citoyens à travers, notamment, la création de maisons de droit et de cliniques juridiques, où les citoyens sont familiarisés aux notions élémentaires du droit et aux procédures applicables devant les juridictions ;
- Encourager la diffusion du droit notamment sur Internet et soutenir plus fortement la doctrine juridique.

*“Généraliser et accroître la portée du contrôle, par des instances impartiales, sur tous les organes et institutions, ainsi que sur tous les établissements, publics ou privés, maniant des fonds publics”*

**(Bamako, chapitre IV, 5)**

#### **Promouvoir une réflexion commune plus globale sur la gouvernance**

- Renforcer les processus de contrôle des finances publiques et soutenir la publication des rapports des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ;
- Réfléchir sur les questions afférentes à la lutte contre la corruption dans la gestion des finances publiques.

*“Soutenir l’action des institutions mises en place dans le cadre de l’intégration et de la coopération régionales, de manière à faire émerger, à ce niveau, une conscience citoyenne tournée vers le développement, le progrès et la solidarité”*

**(Bamako, chapitre IV, 6)**

#### **Accompagner l’intégration régionale**

- Assurer un suivi ciblé des dispositifs d’harmonisation requérant un accompagnement de la Francophonie et, en particulier :
  - engager une réflexion sur la mise en place d’un mécanisme préventif des conflits de normes et de compétences, en assurant une meilleure diffusion des normes régionales et le renforcement des dispositifs de formation continue,
  - capitaliser l’expérience Ohada et les autres expériences d’harmonisation des pays francophones ;
- Soutenir la réflexion sur la cohérence entre diversité juridique, harmonisation des droits et efficacité économique et, en particulier, lancer une étude sur les effets du processus de mondialisation sur la portée de la distinction consacrée entre les systèmes juridiques, et procéder à l’identification des principaux travaux des organisations internationales et régionales sur le thème de la diversité juridique.

# ÉVOLUTIONS CONSTITUTIONNELLES MAJEURES

La vague de libéralisation des espaces politiques de ces vingt dernières années, les expériences constitutionnelles observées en Afrique, en Asie, dans les pays d'Europe centrale et orientale et en Amérique-Caraïbe, et qui ont touché les États membres de la Francophonie dans le cadre des transitions, est venue conforter l'idée de l'universalité de la démocratie qui était pour l'essentiel jusque-là à l'œuvre dans les vieilles démocraties consolidées d'Europe et d'Amérique. Progressivement, les impératifs liés au besoin de paix, de stabilité et de décollage économique dans un contexte marqué par la guerre froide, ont cédé la place à l'idée de la démocratie considérée à la fois comme source de progrès en matière de droits et libertés et cadre propice à la réalisation des progrès économiques et sociaux. Ce retour à la démocratie est symbolisé, dans certains cas, par l'adoption de nouvelles Constitutions ou la révision de celles qui existaient déjà. Les organisations internationales, qui ont pris conscience de l'importance des enjeux de la démocratie, se sont également mobilisées à travers l'adoption d'instruments de promotion et de sauvegarde de la démocratie.

Dans l'espace francophone, l'existence des Constitutions reposant sur des valeurs de liberté et de démocratie est un dénominateur commun de la volonté des États et gouvernements de se conformer aux princi-

pes contenus dans la Déclaration de Bamako. Le choix de consacrer une disposition spécifique aux Constitutions, en particulier l'encadrement de leur modalité d'élaboration et de révision, souligne une vraie volonté de mettre en place durablement l'État de droit et la démocratie.

Le constitutionnalisme devient ainsi un phénomène globalisé dont la diffusion est favorisée aussi par la montée en puissance des organisations internationales dont les domaines de compétences portent sur les questions politiques et de démocratie. Ce qui a pour effet d'entraîner pour les Constitutions nationales la perte progressive de leur statut de texte suprême dans l'ordonnement juridique. Avec la mise en place de juridictions transnationales, ce mouvement s'accroît. C'est pourtant au même moment que les débats sur les Constitutions prennent de l'ampleur et de la portée à l'intérieur des États.

Évaluer les évolutions constitutionnelles dans l'espace francophone revient à tenir compte, d'une part, de la diversité des systèmes politiques et, d'autre part, de l'environnement dans lequel s'opèrent ces évolutions. En effet, l'espace francophone compte une des plus anciennes Constitutions au monde, celle de la Belgique datant de 1831, mais également une des plus récentes, celle promulguée en février 2006 en République démocratique du Congo.

En 2000, au moment de l'adoption de la Déclaration de Bamako, tous les États de l'espace francophone étaient dotés d'une Constitution régissant l'organisation des pouvoirs publics, à l'exception notable de quelques-uns qui, en raison de difficultés internes, se préparaient à s'en doter et qui étaient régis par des actes transitoires à portée constitutionnelle. Ces évolutions ont été soulignées lors du colloque de Cotonou de 2005 et du Symposium Bamako + 5 organisés par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) pour faire le point sur les tendances significatives, les progrès ainsi que les difficultés rencontrées.

Mais, après dix ans de mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, quel bilan d'étape peut-on tirer sur les dynamiques constitutionnelles dans l'espace francophone ? Quelles sont les tendances significatives qui se dégagent, quels sont les défis et difficultés qui restent à surmonter ? Au moment où il est question de plus d'érosion des processus démocratiques, quels enseignements peuvent être tirés des expériences dans les États francophones ?

## L' état des lieux

### Le contexte international : les organisations internationales et régionales, et le constitutionnalisme

La communauté internationale s'est fortement mobilisée pour soutenir la diffusion des valeurs et des pratiques démocratiques dans le monde. Elle a apporté son appui à toute une série d'initiatives nationales visant à conforter la mise en place de l'État de droit démocratique et portées aussi bien par les États que la société civile, les partis politiques, les médias, les centres de recherches, les organisations de femmes et de jeunes.

Tirant les leçons des conséquences tragiques de conflits internes et de crises graves affectant le développement économique et social dans certains États, les organisations internationales ont développé des programmes visant à prévenir les conflits et à renforcer le soutien aux processus démocratiques.

À cet effet, plusieurs organisations internationales, à l'instar de l'OIF, ont mis au point des dispositifs et des instruments de promotion et de sauvegarde de la démocratie. Ces instruments renforcent le caractère intangible des Constitutions nationales et prévoient des sanctions en cas de non-respect.

Ce constitutionnalisme transnational est renforcé par l'adhésion des États aux regroupements régionaux et dont les différentes chartes constitutives font de la démocratie, des droits de l'Homme et de la bonne gouvernance, des principes fondamentaux auxquels les législations nationales doivent s'adapter. Certains de ces regroupements ont conduit aussi à la mise en place de juridictions chargées au niveau régional de la justiciabilité de la mise en œuvre de ces instruments.

La cible privilégiée de ces instruments est le « changement anticonstitutionnel ». La plupart des organisations internationales, notamment l'Union africaine, l'Organisation des États américains, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), l'Union européenne, se sont d'ailleurs impliquées dans la question constitutionnelle en adoptant des instruments similaires à la Déclaration de Bamako et qui interdisent et sanctionnent les changements anticonstitutionnels, plaçant ainsi la Constitution au rang de facteur déterminant de la vie démocratique. Compte tenu de la persistance de ce type de changement sur le continent africain, l'Union africaine a décidé en décembre 2009 de renforcer la Déclaration de Lomé (2000) par de nouvelles dispositions plus contraignantes vis-à-vis des auteurs de ces changements, conformément aux conclusions de la Retraite du Conseil de paix et de sécurité tenue à Ezulwini (Swaziland, 17-19 décembre 2009), telles qu'adoptées lors de la 213<sup>e</sup> réunion du Conseil (22 décembre 2009).

Les évolutions significatives des différents instruments, en particulier celles relatives aux décisions prises par les instances de la Francophonie en la matière, sont examinées dans le chapitre VI du présent rapport.

## Les évolutions enregistrées au niveau national

Trois tendances majeures méritent d'être décrites au sujet de l'élaboration des nouvelles Constitutions, de la révision de celles en vigueur et des actes unilatéraux de suspension ou de mise entre parenthèses des Constitutions dans le contexte parfois de graves tensions politiques.

Entre 2001 et juin 2010, l'espace francophone a vu l'élaboration de sept nouvelles Constitutions, une vingtaine de révisions constitutionnelles et cinq cas de suspension de Constitution suivis de sa restauration et de son amendement dans le cadre de processus de transition. Dans certains cas, des actes ou accords de transition ont été conclus sous la médiation de la communauté internationale pour servir de Constitution intérimaire en attendant l'aboutissement du processus référendaire.

### L'élaboration de nouvelles Constitutions

Ce phénomène, qui s'observe aussi dans des pays ne connaissant pas de crise, résulte très souvent d'une crise ayant entraîné une suspension de l'ordre constitutionnel existant et son remplacement par des actes transitoires en attendant l'élaboration et l'adoption par voie référendaire d'une nouvelle Constitution. Les procédés d'élaboration des Constitutions ne sont pas sans effet sur leur durabilité. Plus celles-ci seront inclusives, moins elles seront sujettes aux crises.

L'élaboration de nouvelles Constitutions procède, dans la plupart des cas, d'une sortie de crise politique ou de conflit armé, comme en témoignent les exemples des Comores, de la République démocratique du Congo, du Rwanda et de la République centrafricaine. Le recours au constitutionnalisme apparaît comme un facteur facilitant les sorties de crise par la pacification des procédures qu'il implique pour aboutir dans un cadre consensuel à des compromis politiques structurant la vie des États. Ce fut ainsi le cas aux Comores, avec une très forte implication de l'OIF dans le processus de réconciliation et de mise en place des nouvelles institutions. D'autres pays en sortie de crise, comme le Burundi ou la République

centrafricaine, s'attellent à l'adoption des textes fondamentaux issus des discussions de paix entre toutes les parties impliquées dans le conflit, forces politiques, groupes armés et société civile, sous l'égide de la communauté internationale.

Aux Comores, un référendum constitutionnel a permis l'adoption de la nouvelle Constitution le 23 décembre 2001, après une longue crise provoquée par la déclaration unilatérale d'indépendance, le 3 août 1997, d'Anjouan (N'Dzuwani), une des trois îles composant la République fédérale et islamique des Comores. La nouvelle Constitution a été adoptée à la suite des accords de Fomboni. L'adoption de cette Constitution montre comment le recours à l'ingénierie constitutionnelle a permis de régler les difficultés politiques dans un pays.

De même, au Rwanda, une nouvelle Constitution a été adoptée par référendum le 26 mai 2003 et promulguée le 4 juin 2004. Elle a ouvert la voie aux premières élections générales depuis le génocide de 1994. Cette nouvelle Constitution a mis l'accent sur la préservation de l'unité nationale et de la paix, en posant des conditions sur l'organisation des partis politiques et les modalités de mobilisation de leurs militants.

La République centrafricaine, après une dizaine d'années de soubresauts politiques, a connu le 15 mars 2003 un coup d'État militaire. Le renversement du régime issu des élections de 1993 et 1998 ainsi que la suspension de la Constitution ont été suivis d'une promesse de restauration de la démocratie par des élections libres et transparentes, précédées de la tenue d'un dialogue national pour la réconciliation des Centrafricains et de l'adoption d'une nouvelle Constitution. Le projet de Constitution de la République centrafricaine, soumis à référendum, a été adopté le 5 décembre 2004.

Au Burundi, l'adoption de la Constitution post-transition lors du référendum constitutionnel du 28 février 2005 a ouvert la voie à une série de scrutins électoraux dotant le pays d'institutions démocratiques, après une décennie de conflits et d'instabilité politique, marquée par l'échec de la première alternance démocratique de 1992, interrompue par un coup d'État militaire, dans un contexte régional marqué par

les conflits. La nouvelle Constitution comporte une charte des droits et des devoirs fondamentaux de l'individu et du citoyen, garantit l'existence des partis politiques, institue une Commission électorale nationale indépendante, un Conseil national pour l'unité nationale et la réconciliation et l'Observatoire national pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, ainsi qu'un Conseil national de la communication. Quant à la question de la détermination et de l'organisation des pouvoirs publics, elle se caractérise, au-delà de la division classique entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, par la prise en compte de l'un des principes fondamentaux consacrés par l'accord sur le partage du pouvoir politique, à savoir l'inclusion des groupes ethniques et des partis politiques minoritaires. Le gouvernement, s'il est ouvert à toutes les composantes ethniques, doit néanmoins comprendre au plus 60 % de ministres et de vice-ministres hutu et au plus 40 % de ministres et de vice-ministres tutsi, et totaliser un minimum de 30 % de femmes.

En revanche, en République démocratique du Congo, la Constitution post-transition a été adoptée par référendum les 18 et 19 décembre 2005 ouvrant ainsi la voie à la possibilité de la tenue des élections législatives et présidentielle en 2006. Cette Constitution apporte des réponses institutionnelles aux préoccupations du peuple congolais, notamment sur la question de la répartition des compétences territoriales (les recettes nationales reviennent pour 40 % aux provinces et 60 % à l'État), l'organisation du pouvoir exécutif (le mandat du président de la République n'est renouvelable qu'une seule fois ; il nomme le Premier ministre au sein de la majorité parlementaire après consultation de celle-ci), le souci de l'indépendance et de l'efficacité de la justice (les juges sont gérés par le Conseil supérieur de la magistrature, désormais composé des seuls magistrats ; éclatement de la Cour suprême en trois ordres juridictionnels distincts : Cour de cassation, Conseil d'État et Cour constitutionnelle), le maintien de deux institutions d'appui à la démocratie (la Commission électorale nationale indépendante et le Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication). Toutefois, la plupart de ces institutions restent encore à installer et cet état de fait illustre les obstacles souvent rencontrés dans la démarche constitutionnelle, en particulier sur le continent africain. C'est

le cas de la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo, qui rappelle un autre exemple, celui du Cameroun où le Conseil constitutionnel pourtant prévu par la Constitution depuis 1996 n'existe toujours pas dans les faits.

En dépit de la particularité de chacune des expériences et en raison de la nature de la crise elle-même, de la trajectoire du processus transitionnel de règlement ou d'apaisement et, enfin, des choix institutionnels de gestion de la période post-conflit, les processus constitutionnels initiés dans chacun des pays suivent quelques étapes identiques, allant de l'établissement d'un pacte commun pour guider la conduite de la transition à la tenue des élections, en passant par l'élaboration de la nouvelle Constitution et d'un cadre électoral.

Il importe de préciser également que l'élaboration d'une nouvelle Constitution ne renvoie pas nécessairement à des crises politiques et des conflits armés. Bien que la plupart des exemples cités plus haut pourraient le laisser penser, il n'y a pas de lien de causalité entre les deux. Elle peut tout aussi bien être le fruit de la volonté des nouveaux dirigeants d'opérer des changements constitutionnels à la suite d'une alternance politique. Au Sénégal, le scrutin présidentiel de février-mars 2000 a permis au pays de connaître sa première alternance politique depuis l'indépendance, avec la victoire d'Abdoulaye Wade. Le 7 janvier 2001, une nouvelle Constitution a été approuvée par 92,5 % des électeurs lors d'un référendum avec un taux de participation de 66 %. La nouvelle Constitution a opéré des changements significatifs dans le paysage institutionnel avec la suppression du Sénat, du Conseil économique et social, et la réduction du nombre de députés à cent vingt. L'adoption de cette Constitution a également permis la dissolution de l'Assemblée nationale et l'organisation d'élections législatives anticipées.

Dans certains pays, c'est la première fois depuis l'indépendance que l'on note un véritable effort de participation sur la question constitutionnelle. Au-delà de l'approbation par référendum, ce sont les discussions sur les divers points ainsi que les compromis auxquels sont parvenus les différentes institutions, partis politiques et acteurs qui importent.

## Les révisions constitutionnelles

Les révisions constitutionnelles répondent à la nécessité d'adapter les textes en vigueur à l'évolution politique, économique et culturelle des États soucieux de se doter d'instruments à même de permettre la réalisation des objectifs fixés en matière de démocratie, de bonne gouvernance et de développement économique, social et culturel. Elles concernent des pays dont les degrés de stabilité des systèmes politiques et le niveau de développement sont très différents. Entre 2001 et 2010, des révisions constitutionnelles ont eu lieu en Albanie, en Belgique, en Bulgarie, au Burkina Faso, au Cambodge, au Cap-Vert, aux Comores, en France, au Gabon, en Guinée, au Luxembourg, à Maurice, en Mauritanie, au Niger, en Roumanie, au Tchad, au Togo, en Tunisie et au Vietnam. Ces révisions concernaient diverses dispositions constitutionnelles, notamment la création ou la suppression d'organes, les changements du régime électoral, l'organisation des pouvoirs publics, des réformes du système judiciaire, l'élargissement des droits et libertés, l'adaptation des textes fondamentaux aux engagements internationaux souscrits par les États, etc.

Ainsi, au Cambodge, l'adoption d'une loi constitutionnelle additionnelle a permis de désigner, par un vote unique, le bureau de l'Assemblée et le Premier ministre. Cette révision a ainsi favorisé le dénouement d'une crise survenue au lendemain des élections législatives du 27 juillet 2003 et qui avait paralysé pendant onze mois le fonctionnement des institutions politiques.

Les révisions constitutionnelles intervenues dans les pays francophones d'Europe de l'Est, notamment en Roumanie, par le biais du référendum organisé les 18 et 19 octobre 2003, en Bulgarie et en Albanie, visaient à mettre les actes fondamentaux de ces États en conformité avec les souhaits exprimés par la Commission de l'Union européenne en vue de permettre l'accession de ces pays au statut d'États membres en 2007. La réforme a surtout concerné les institutions judiciaires en vue d'assurer un respect plus accru des droits et libertés, conformément aux prescriptions de l'Union européenne.

C'est dans la même dynamique de mise en conformité des législations nationales avec les accords et

traités internationaux auxquels adhèrent les États qu'il faut inscrire la modification constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale du Niger en avril 2004. En effet, l'Assemblée, grâce à la majorité qualifiée des quatre cinquièmes de ses membres, a adopté la révision de la Constitution permettant l'éclatement de la Cour suprême en trois juridictions distinctes : la Cour de cassation, le Conseil d'État et la Cour des comptes. La création de cette dernière juridiction permet au Niger de se mettre en conformité avec l'article 67 du traité instituant l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui appelle les États à se doter d'une Cour des comptes autonome.

Signalons également la révision constitutionnelle du Vietnam pour permettre son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'Assemblée nationale a adopté le 25 décembre 2001 la résolution 51, qui amende le préambule et certains articles de la Constitution. C'est une grande évolution pour le droit vietnamien car cette résolution donne une valeur constitutionnelle à plusieurs principes essentiels pour l'entrée du Vietnam dans une économie de marché ouverte aux investissements étrangers. Par ailleurs, elle précise certains articles de la Constitution qui touchent aux domaines de l'éducation, mais aussi des droits politiques et culturels.

Au Tchad, les électeurs ont été appelés, le 6 juin 2005, à se prononcer par référendum sur la révision de la Constitution du 31 mars 1996. Cette ultime étape de la phase de révision de la Constitution a été précédée par l'adoption, en mai 2004, par le parlement d'une loi constitutionnelle portant sur quatre points : la suppression de la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels, la suppression du Sénat, la mise en place d'un Conseil économique, social et culturel, et l'institution de la révision constitutionnelle à l'initiative du chef de l'État après avis du Conseil des ministres. La question référendaire, « *Approuvez-vous la proposition de la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 31 mars 1996 adoptée par l'Assemblée nationale le 23 mai 2004 ?* », a été adoptée par 65,75 % de voix avec un taux de participation de 57,81 %. L'opposition tchadienne, qui a dénoncé cette révision, a introduit devant le Conseil constitutionnel des requêtes en annulation de toutes les procédu-

res ayant abouti au référendum constitutionnel, mais la haute juridiction a fait valoir son incompétence en ce qu'elle « *n'est pas juge du contentieux du référendum et sa mission est de veiller à la régularité des opérations du référendum et d'en proclamer les résultats* ».

Au Togo, la révision constitutionnelle est intervenue en février 2005 dans un contexte marqué par la disparition du chef de l'État et l'ouverture de la vacance du pouvoir. En effet, deux jours après le décès du chef de l'État, l'Assemblée nationale réunie en session extraordinaire révisait les dispositions de la Constitution en ses articles 144 et 65. Pour ce qui concerne l'article 144, il s'agissait de supprimer la disposition empêchant toute révision en période d'intérim ou de vacance, en ne laissant subsister que l'atteinte à l'intégrité du territoire, comme seul chef d'empêchement de la révision. Ces révisions s'inscrivant dans un contexte marqué par l'irruption de l'armée sur la scène politique. La révision constitutionnelle proprement dite est intervenue, de manière subreptice, par une succession de modifications constitutionnelles et du code électoral afin d'assurer une succession et une continuité du mandat présidentiel, au prix de nombreuses entorses à l'esprit et au texte de la Constitution. La régularité de la démarche a été vivement contestée aussi bien par la communauté internationale que par l'opposition togolaise. La succession du président Gnassingbé Eyadema s'est ainsi inscrite dans une inconstitutionnalité claire qui la range dans la catégorie des cas de rupture de la démocratie, que la Francophonie sanctionne. Devant les réactions, notamment celles de la communauté internationale, la Constitution et le code électoral prévalant avant l'ouverture de la période de succession ont été restaurés.

En Égypte, un référendum constitutionnel portant sur l'amendement de trente-quatre articles de la Constitution a été organisé le 26 mars 2007. Ces réformes s'inscrivaient dans la poursuite des initiatives amorcées en 2005. Les amendements constitutionnels ont été approuvés par la majorité parlementaire, par le Conseil consultatif le 13 mars 2007, par l'Assemblée du peuple le 19 mars et entérinés par référendum. Selon la Haute Commission électorale, 75,9 %

des Égyptiens se sont prononcés en faveur de ces amendements et, le 5 avril 2007, le président a ratifié leur promulgation.

La Bulgarie a réformé sa Constitution en mars 2006, réforme portant notamment sur le parquet et l'instruction et la soumission de rapports annuels des présidents des juridictions suprêmes à l'Assemblée nationale, complétant ainsi l'organisation judiciaire en fixant le rôle du ministère de la Justice. Cette modification s'inscrivait dans le cadre du renforcement du pouvoir judiciaire en vue de favoriser l'adhésion du pays à l'Union européenne.

Au Sénégal, la Constitution adoptée à la suite de l'alternance politique intervenue en mars 2000 (Constitution du 22 janvier 2001) a subi huit modifications entre 2001 et 2010. L'une des révisions d'envergure de l'année 2007 est l'objet de la loi constitutionnelle 2007-21 du 19 février 2007 modifiant la loi 2006-11 du 20 janvier 2006. Cette révision prorogeait le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001. Saisi par des députés de l'opposition, le Conseil constitutionnel du Sénégal a considéré que la loi attaquée devant elle était une loi constitutionnelle et en a tiré la conséquence de son incompétence à statuer sur une révision constitutionnelle.

Au Cameroun, à l'instar de plusieurs autres pays africains, tels que le Tchad (loi constitutionnelle du 26 mai 2004), le Togo (loi constitutionnelle du 31 décembre 2002) et le Burkina Faso (loi constitutionnelle du 27 janvier 1997), la délicate question de la limitation du mandat du président de la République a été abordée. La révision a été adoptée par le parlement. En effet, aux termes de l'article 6-2 de la Constitution camerounaise de 1996, « *le président de la République est élu pour un mandat de sept ans renouvelable une fois* ». Sur la base de cette disposition, le président Paul Biya a été réélu une première fois en 1997, puis en 2004. Sur ce point, une comparaison s'avère intéressante avec des pays comme la Côte d'Ivoire ou le Sénégal, où la révision de la disposition limitative du nombre de mandats présidentiels ne peut se faire que par la voie référendaire, ou encore le Niger, la République démocratique du Congo et la Mauritanie, qui prescrivaient, avant la crise de 2009 pour ce qui concerne le premier, l'irre-

cevabilité de toute révision mettant en cause le principe de la limitation des mandats présidentiels. L'opposition politique camerounaise a très fermement marqué son désaccord à toute entreprise de révision de cette disposition, fruit des luttes pour la démocratisation du système politique camerounais des années 1990.

La France a procédé entre 2001 et 2010 à plusieurs révisions de sa Constitution. L'une des révisions majeures est intervenue en juillet 2008 avec de nouvelles dispositions portant notamment sur la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux consécutifs, la revalorisation des droits du parlement tant dans sa fonction législative (avec un rôle accru des commissions) que de contrôle (avec un renforcement du statut de l'opposition), la saisine indirecte du Conseil constitutionnel par les citoyens via l'instauration d'une question prioritaire de constitutionnalité, la création d'un défenseur des droits.

L'Assemblée nationale de Maurice a adopté, en août 2003, des amendements visant à modifier certains articles de la Constitution. Ces amendements ont surtout visé le rôle et le statut du président de la République au sein des institutions en vue d'assurer un rééquilibrage des pouvoirs entre celui-ci et le Premier ministre dans le contexte du régime parlementaire. Les amendements ont concerné les articles 28, 38, 57 et 75 de la Constitution.

Aux Comores, la Constitution du 23 décembre 2001 a été modifiée à la suite du référendum organisé le 17 mai 2009 afin d'harmoniser les règles de fonctionnement des trois îles composant l'Union et de permettre également au président en exercice de prolonger son mandat qui arrivait à expiration en 2010. Cette révision a ouvert une nouvelle crise qui a cependant été rapidement maîtrisée en raison de l'intervention de la Cour constitutionnelle qui, par un arrêt de mai 2010, a considéré que l'expiration du mandat du président en exercice et l'impossibilité de tenir l'élection présidentielle comme prévu ouvraient de facto une période de transition dont la gestion ne pouvait se faire que sur la base d'un consensus entre toutes les forces politiques du pays.

## Les processus d'adaptation des Constitutions : entre souplesse, rigidité et clauses restrictives

### L'économie générale des réformes dans l'espace francophone

On peut rappeler que les adaptations des textes constitutionnels peuvent prendre la forme d'une révision par voie parlementaire ou par référendum, ou encore en combinant les deux. Les Constitutions sont protégées en principe contre les risques de changements abusifs ; chaque Constitution prévoit son mode de révision et aussi les clauses exclues de toute procédure de révision. Un des facteurs de mesure de la rigidité constitutionnelle est le nombre d'obstacles à franchir pour arriver à modifier le texte fondamental.

Si l'élaboration des nouvelles Constitutions procède de nécessités politiques, en revanche, les révisions font l'objet d'un encadrement plus strict, et ce afin d'éviter que ces Constitutions ne soient modifiées ou changées sous n'importe quel prétexte et dans n'importe quelle condition. C'est là une précaution établie et partagée par tous les États que d'entourer les processus de révision constitutionnelle de procédures variées avec l'objectif commun qu'elles ne soient pas détournées de leurs véritables objectifs.

Il importe de rappeler que la révision constitutionnelle est une procédure prévue et organisée par toutes les Constitutions de l'espace francophone. Sa finalité première est d'adapter le texte, appelé à durer dans le temps, au-delà des vicissitudes politiques, économiques, sociales et culturelles. Cependant, l'homogénéité s'arrête là dans la mesure où on constate une diversité de formules constitutionnelles quant à l'initiative de la révision, aux procédures pour la déclencher, aux institutions compétentes pour l'initier, aux modalités de son adoption, aux circonstances dans lesquelles elle ne peut avoir lieu et enfin aux matières

ou dispositions exclues, de manière circonstancielle ou définitive, de toute procédure de révision.

Ces dernières années, surtout dans les États en transition démocratique mais pas exclusivement, le chapitre de la révision constitutionnelle a été l'objet d'une très grande attention de la part des acteurs politiques, de la société civile, des organisations de défense des droits de l'Homme et parfois même de la communauté internationale. Ce regain d'intérêt s'est traduit par l'introduction de nombreuses limitations afin d'éviter que les dispositions jugées vitales pour caractériser, substantiellement, la nature démocratique du régime politique fassent l'objet de modification.

Certaines révisions portent sur des domaines plus sensibles sur le plan politique. En effet, entre la volonté de stabilité institutionnelle et les nécessités de changement, les révisions apparaissent comme des procédures indispensables à l'approfondissement de l'État de droit et de la démocratie, tout en soulevant des questions délicates, aussi bien dans la théorie du constitutionnalisme que dans la pratique, en tant que sources potentielles d'atteinte aux principes fondamentaux ou à l'esprit même de la Constitution.

Ainsi, si la révision, par son contenu, a des effets sur la nature du régime politique ou un des éléments substantiels de celui-ci et est susceptible de porter atteinte au caractère démocratique des institutions, il existe une forte probabilité d'assister à l'expression de fortes divergences entre les forces politiques, la société civile et l'ensemble des acteurs clés dans le pays, quant à l'initiative de la révision. Ces divergences, lorsqu'elles se cristallisent, deviennent une source majeure de crises politiques, peuvent se traduire dans les faits par le refus de l'opposition de participer au processus politique et particulièrement aux scrutins électoraux.

La révision constitutionnelle peut également être initiée ou revendiquée par l'opposition surtout lorsque celle-ci la perçoit comme le plus sûr moyen de réduire les divergences politiques qui minent la paix et la stabilité de l'État.

Au fur et à mesure que le processus s'approfondissait, les failles et les remises en cause apparaissaient,

et des leçons ont pu être tirées. C'est en particulier l'exemple portant sur les verrous constitutionnels qui se remarquent plus généralement dans les jeunes démocraties et moins dans les anciennes. Au début, les innovations ont porté sur les résistances à l'oppression et contre le coup d'État, mais de plus en plus l'attention s'est portée sur les risques d'instrumentalisation du constitutionnalisme à des fins non démocratiques (exemple : limitation des mandats).

## L'institution de clauses restrictives à titre préventif ou comment protéger la Constitution

Un des grands défis qui s'est posé historiquement au constitutionnalisme est sa protection contre les dérives qui peuvent corrompre sa mise en œuvre au quotidien. Ce défi permanent a nécessité l'invention d'une panoplie de garanties allant de l'inscription dans la Constitution de mesures de sauvegarde, par la délimitation d'un champ de valeurs et de procédures qui excluent toute procédure de révision (supra-constitutionnalité), jusqu'à la réaffirmation universelle du rôle des juridictions constitutionnelles comme gardiennes du respect des Constitutions.

On constate aussi que la question de la sauvegarde de l'intégrité des Constitutions se pose aujourd'hui aussi, au-delà du niveau national, dans le cadre des entités régionales, et de l'international, avec le développement de normes et de principes en matière de protection de la démocratie et d'harmonisation des Constitutions.

Dans les États en transition, la multiplication de telles précautions a été à la mesure des leçons tirées des expériences passées, marquées par les obstacles formels et informels obérant la mise en place d'États de droit. Ces précautions traduisaient ainsi la volonté des acteurs politiques et de la société civile de refonder l'ordre constitutionnel sur la base de principes démocratiques intangibles. Deux préoccupations ont, à cet égard, particulièrement retenu l'attention des constituants au moment de l'ouverture démocratique et du pluralisme au début des années 1990.

En premier lieu, la question porte sur les mécanismes susceptibles de dissuader des coups d'État qui menacent les institutions démocratiques. C'est dans ce sens qu'il faut appréhender la qualification, dans certains textes fondamentaux, des atteintes au régime démocratique de crimes imprescriptibles pouvant justifier de faire appel à une intervention étrangère en vue d'assurer la défense de la démocratie, ou l'inscription du droit à la désobéissance civile des citoyens.

Si de telles dispositions n'ont pas toujours été à même de freiner les coups d'État militaires, pourtant proscrits, le sort réservé aux révisions constitutionnelles issues des premières transitions, et qui portaient sur la limitation du nombre de mandats présidentiels dans un souci de garantir les possibilités de l'alternance, a connu de multiples expressions, donnant la pleine mesure des dynamiques constitutionnelles en cours.

## Les bonnes pratiques et méthodes en matière de réformes

Existe-t-il une bonne méthode pour réformer les Constitutions ? S'il est difficile de répondre à cette question, on peut toutefois souligner que le consensus impliquant la consultation des forces politiques est encouragé par la Déclaration de Bamako.

Plusieurs États ont engagé des réformes de leurs textes fondamentaux. Il s'agit du Bénin, du Cap-Vert, de la France et du Mali. Les modalités de révision varient selon les dispositions constitutionnelles. Ces expériences remarquables sont, à l'évidence, de nature à éloigner le soupçon d'opportunisme et de personnalisation qui pèse habituellement sur les révisions constitutionnelles.

Au Cap-Vert, un accord sur la révision de la Constitution a été signé en novembre 2009 entre le pouvoir (Parti africain pour l'indépendance du Cap-Vert) et l'opposition (Mouvement pour la démocratie) après onze mois d'intenses négociations. Cela devrait permettre de concrétiser des modifications de fond dans plusieurs domaines, surtout celui de la justice, où la réforme prévoit notamment la création d'un Conseil supérieur de magistrature judiciaire.

En France, le président de la République a initié une réforme de la Constitution. Un comité de modernisation et de rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République a été mis en place pour conduire une réflexion sur l'ensemble des institutions. Les propositions formulées par le comité dessinent un modèle institutionnel original, dans lequel la problématique traditionnelle de la répartition des rôles entre président de la République, gouvernement et parlement cède le pas devant la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif pris dans sa globalité et des contre-pouvoirs multiples et complémentaires. Le texte a été adopté par le parlement réuni en congrès en juillet 2008.

Au Bénin, c'est également le souci d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions qui a présidé à l'initiative de la révision de la Constitution. Tirant les leçons des difficultés rencontrées dans le cadre de l'organisation des élections, il a été mis en place une commission de juristes indépendants chargée d'évaluer le système électoral et de proposer des solutions pour l'améliorer. La commission a entre autres analysé les faiblesses du processus électoral et formulé des propositions en vue de son amélioration.

Enfin, au Mali, le comité d'appui aux réformes institutionnelles a rendu ses propositions concernant les améliorations à apporter à la loi fondamentale et à la législation. Mis en place en décembre 2008 en vue de faire des propositions pour corriger les lacunes et insuffisances mises en lumière par quinze années de pratique institutionnelle et contribuer à améliorer le système électoral, le mode de financement public des partis politiques, il a été demandé au comité d'élaborer l'avant-projet de loi portant révision de la Constitution et des projets de textes de mise en œuvre des mesures retenues par le président de la République pour la consolidation de la démocratie, en rapport avec les ministères concernés.

La révision constitutionnelle s'est traduite par d'importantes innovations qui ont redéfini les contours de l'architecture institutionnelle du système démocratique : le réaménagement du pouvoir exécutif, la création d'un Sénat, d'une Cour des comptes et d'une autorité indépendante de régulation de l'audiovisuel, le réaménagement de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle, de la haute cour de justice, du Conseil économique, social et culturel.

## Les enjeux relatifs aux changements constitutionnels

Les raisons qui conduisent à l'élaboration ou à la révision des Constitutions dans l'espace francophone sont nombreuses. Elles découlent à la fois des contextes politiques et des choix opérés par les acteurs dans le cadre de processus politiques complexes.

### La transition vers la démocratie pluraliste

Modalité dominante, notamment au début des années 1990, pour instaurer le pluralisme, la transition commence parfois avec l'adoption d'une nouvelle Constitution (c'est la première étape) avant la tenue d'élections; les réformes concernent l'organisation des pouvoirs, la réforme de la justice, la création d'institutions d'appui à la démocratie, la mise en place de nouvelles règles électorales.

### Les transitions de sortie de crise

Après l'adoption d'une Constitution pluraliste, lors de la première phase de transition, certains régimes ont été confrontés à des crises politiques graves ayant conduit à des conflits armés ou des coups d'État; un nouveau processus de paix, parfois sous l'égide de la communauté internationale, est alors engagé (Burundi, Congo). Certaines de ces Constitutions sont précédées d'accords politiques ou de paix qui se présentent comme des actes constitutionnels régissant la période transitoire elle-même.

### Le respect des engagements internationaux

Les engagements internationaux traduisent le caractère de plus en plus transnational du constitutionnalisme. Ils montrent la montée en puissance des convergences régionales des politiques publiques dans le cadre des processus d'intégration économi-

que. C'est le cas des pays d'Europe centrale et orientale au titre des critères d'adhésion à l'Union européenne (Bulgarie, Roumanie) ou des pays membres de l'UEMOA qui sont soumis à l'obligation de mettre en place une Cour des comptes, comme ce fut le cas du Niger avec la révision intervenue en 2004. Ces réformes ont été générées par des raisons complexes. Il y a tout d'abord l'effet induit par la logique du développement normal de l'État de droit au niveau le plus sensible, celui des garanties juridictionnelles des normes affichées. Il y va de la crédibilité même du nouveau système. Les demandes des sociétés civiles concernées et de la société internationale ont été convergentes à cet égard. Par ailleurs, l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne et la perspective ou la volonté politique dominante dans les autres pays (Moldavie, Ex-République yougoslave de Macédoine et, de façon plus lointaine, l'Albanie) ont joué un rôle accélérateur en ce sens.

### La question du nombre et de la durée des mandats présidentiels

Les modifications constitutionnelles portant sur le régime électoral ont été l'objet de très vives controverses dans les pays où elles ont eu lieu. En particulier, on retiendra la question de la levée, par voie référendaire ou vote à la majorité parlementaire qualifiée, de la clause constitutionnelle limitant le nombre de mandats présidentiels.

La Constitution de certains pays de la Francophonie (Gabon, Guinée, Tunisie, Tchad et Togo) a été modifiée en vue de permettre la levée de la limitation des mandats. Ces clauses ont été instituées pour favoriser, entre autres, l'alternance pacifique au pouvoir.

En Tunisie, l'article 39 de la Constitution a été révisé afin de lever la limitation du mandat du président de la République. En effet, celle-ci stipulait que le président de la République élu pour cinq ans au suffrage universel, libre, direct et secret, était « *rééligible deux fois consécutives* ».

C'est le cas aussi du Togo où la Constitution de septembre 1992 a été modifiée à l'initiative de l'Assemblée nationale, en décembre 2002. Cette révision de l'arti-

cle 59 a consacré la levée de la limitation des mandats présidentiels à deux. L'initiative a été introduite au parlement par le parti majoritaire qui compte 72 députés. Le principe de l'alternance politique était prévu implicitement par la clause de la limitation du mandat présidentiel inscrite dans la Constitution au lendemain de la Conférence nationale du Togo. La Constitution a prévu que la procédure de révision pouvait être initiée par un dixième des députés et que, si le projet de révision était adopté par les trois quarts des députés, il n'était pas soumis obligatoirement au référendum, comme ce fut le cas en décembre 2003.

Au Tchad également, à l'initiative du Mouvement patriotique du salut, la révision constitutionnelle du 26 mai 2004 a modifié l'article 61 de la Constitution du 31 mars 1996 qui limitait le mandat présidentiel à deux. La révision a été adoptée par 123 voix pour sur les 155 députés que compte le parlement. La révision a porté, entre autres, sur la levée de la restriction, la suppression du Sénat et la création du Conseil économique et social. Le vote a eu lieu à main levée en l'absence d'une trentaine de députés issus des partis d'opposition. La majorité parlementaire a défendu la mesure comme étant tout à fait conforme à l'esprit démocratique car elle fait du suffrage universel le seul moyen de départager les candidats et de réaliser l'alternance. L'opposition a tout de même déposé un recours contre cette révision, rejeté par le Conseil constitutionnel le 2 juin 2004, au motif que les moyens soulevés n'étaient pas fondés, qui a validé par la même occasion la révision (soumise au référendum populaire).

Au Gabon, le Congrès du parlement (Assemblée nationale et Sénat) s'est réuni le 29 juillet 2003 pour adopter une révision constitutionnelle. Par 183 voix pour, cinq contre, il a amendé l'article 9 de la Constitution qui limitait à deux le nombre de mandats présidentiels. De même, la révision a consacré l'adoption du mode de scrutin à un tour pour toute élection politique.

En Guinée, la Constitution du 23 décembre 1990 a été révisée à la suite d'un référendum constitutionnel convoqué le 11 novembre 2001, à l'initiative du président Lansana Conté. La modification constitutionnelle a été, officiellement, approuvée par 98,36 % des votants. L'opposition guinéenne avait appelé au boy-

cott du scrutin. La principale modification a porté sur l'article 24 de la Constitution qui disposait que « *le président de la République est élu au suffrage universel direct. La durée de son mandat est de cinq ans, renouvelable une seule fois* ». Aux termes de la nouvelle disposition, « *le président de la République est élu au suffrage universel direct. La durée de son mandat est de sept ans, renouvelable* ». Grâce à cette disposition, le président a pu se présenter à l'élection de 2003.

Tirant les leçons des modifications constitutionnelles visant à remettre en cause la limitation des mandats, et agissant de manière préventive, les Constitutions de certains pays comme le Niger interdisent toute révision portant, entre autres, sur la levée de la limitation du mandat présidentiel. L'article 136 de la Constitution du 9 août 1999 stipule que l'article 36 ne peut faire l'objet d'aucune révision. En effet, l'article 36 alinéa 1 dispose que « *le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel libre, direct, égal et secret. Il est rééligible une seule fois* ». Dans le même sens, l'article 185 alinéa 3 de la Constitution de la république du Congo précise, notamment, que le nombre de mandats du président de la République ne peut faire l'objet de révision. Mais au Niger, en dépit du verrou protégeant la limitation du nombre et de la durée du mandat présidentiel, le chef de l'État a procédé à un « changement de Constitution », ouvrant ainsi une grave crise politique dont le dénouement est intervenu avec le coup d'État militaire du 18 février 2010.

Les critiques adressées à ces modifications constitutionnelles portent aussi bien sur le contenu (l'objet de la révision) que sur le caractère non pacifiant de la procédure utilisée. À cet égard, il importe de rappeler que la démocratie ne doit pas être évaluée à l'aune de l'alternance elle-même, mais plutôt de la possibilité de celle-ci, étant entendu qu'une telle possibilité devra être garantie à travers l'organisation d'élections libres et transparentes sur la base de règles de jeu consensuelles. La Déclaration de Bamako dispose à cet effet que « *la démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice, un délai raisonnable devant toujours séparer l'adoption de la modification de son entrée en vigueur* ».

La question des révisions constitutionnelles portant sur le mandat présidentiel semble préoccupante au point que le Secrétaire général des Nations unies, dans son discours devant le Sommet des chefs d'État de l'Union africaine en juillet 2004 à Addis-abeba, a déclaré qu'« *il n'est pas de plus grande sagesse, de marque plus évidente du sens de l'État que de savoir, le moment venu, passer le flambeau à la génération suivante. Et des gouvernements ne devraient pas manipuler ou modifier la Constitution pour se maintenir au pouvoir au-delà des mandats prescrits qu'ils ont acceptés lorsqu'ils ont pris leurs fonctions* ».

## L'élargissement de l'espace des droits et des libertés

Les révisions constitutionnelles peuvent se traduire, également, par la mise en place d'institutions nouvelles ou la reconnaissance, notamment, de droits aux femmes, aux jeunes, et la prise en compte des minorités ethniques dans le partage du pouvoir suivant des systèmes inclusifs de gouvernance.

Ainsi, la modification constitutionnelle initiée par le parlement du Royaume de Belgique, le 22 février 2002, s'est traduite par l'ajout un troisième alinéa à l'article 10 qui dispose que « *l'égalité des femmes et des hommes est garantie* ». Par la même modification, un article 11 *bis* garantissant aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisant leur égal accès aux mandats électifs et publics, a été ajouté.

Dans le même sens, la Constitution rwandaise du 26 mai 2003 a prévu qu'au sein de la Chambre des députés, composée de 80 membres, 53 seraient élus au suffrage universel direct pour cinq ans, les autres étant 24 femmes élues par les Conseils de district, des villes et de Kigali, deux par le Conseil national de la jeunesse et un par la Fédération des associations des handicapés. Le Sénat, composé de 26 membres élus ou désignés pour huit ans, compte moins de 30 % de femmes.

Au Burundi, l'accord de partage du pouvoir signé le 6 août 2004 prévoit un parlement multiethnique avec 60 % de Hutu, 40 % de Tutsi et de 3 députés twa avec un minimum de 30 % de femmes (article 13 de l'ac-

cord). Le Sénat prévu dans le cadre de ces accords de paix comprendra 50 % de Hutu, 50 % de Tutsi et 3 sénateurs twa avec également un minimum de 30 % de femmes (article 15).

En France, la récente création du « défenseur des droits » mérite d'être signalée. Selon les nouvelles dispositions, il veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics. Le défenseur peut être saisi ou se saisir d'office. Il rend compte de son activité au président et au parlement.

## Les nouveaux défis

### Les Constitutions dans la tourmente : nouvelles formes d'altération

L'examen des crises politiques et constitutionnelles de ces dix dernières années indique l'apparition de formes inédites d'altération des Constitutions. Si de manière classique l'aggravation d'une crise politique entraîne l'irruption de l'armée sur la scène politique et la suspension de la Constitution par celle-ci, il en va autrement depuis quelques années. Les crises intervenues en Mauritanie, en Guinée, à Madagascar posent la question de la valeur d'une Constitution dans un système politique.

De plus en plus, les dispositions de la Constitution des États servent de base pour déterminer la qualification de la rupture de l'ordre constitutionnel. En effet, on assiste à une mutation des formes du changement anticonstitutionnel et ce n'est plus seulement le coup d'État dans sa forme classique que l'on retrouve dans cette catégorie. Il y a également le fait pour le pouvoir en place de ne pas tenir compte de certaines, considérées comme intangibles du texte fondamental. Dans cette hypothèse, le retour à l'ordre constitutionnel est la première exigence formulée mais la détermination d'un tel retour n'est pas explicitement clarifiée. Faut-il revenir à l'ancienne Constitution ou refonder un nouvel ordre constitutionnel ? Selon les types de rupture intervenus et l'histoire spécifique de chaque pays, les réponses sont différentes.

En Mauritanie, à la suite de la transition de 2005, une révision consensuelle de la Constitution et l'organisation d'élections présidentielle et parlementaires fiables et transparentes ont suscité beaucoup d'espoir. Mais, quelques mois après l'installation des nouvelles autorités, les tensions politiques entre le président élu et une partie des députés soutenus par la hiérarchie militaire ont fini par exacerber le climat politique et provoquer l'arrivée au pouvoir d'une junte militaire, le 6 août 2008, qui a destitué le président de la République investi dans ses fonctions le 17 avril 2007 à la suite d'élections libres et transparentes. Ce renversement du chef de l'exécutif est intervenu dans un contexte marqué par un affrontement institutionnel entre le président et une partie des membres de l'Assemblée nationale opposés au chef de l'État. Le conflit politique a pris des contours juridiques avec les interprétations divergentes quant aux procédures de convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale (prévue par l'article 53 de la Constitution) et l'application du règlement intérieur de l'Assemblée nationale (compétences du président et du vice-président de l'Assemblée nationale).

La junte militaire qui s'est emparée du pouvoir s'est regroupée au sein d'un Haut Conseil d'État. Cependant, elle n'a pas suspendu la Constitution, du moins dans sa totalité, ni même dissous l'Assemblée nationale et le Sénat. Néanmoins, en signant une ordonnance constitutionnelle qui transférait le statut et les pouvoirs du président démocratiquement élu au Haut Conseil d'État, la junte militaire, les auteurs du putsch ont gravement porté atteinte à l'ordre constitutionnel mauritanien issu de la Constitution de 1991 révisée en 2006.

Le coup d'État et l'ordonnance régissant le Haut Conseil d'État ont eu pour effet : la destitution du président élu ; la substitution à la Constitution en vigueur d'une ordonnance constitutionnelle prise par la junte militaire organisée en Haut Conseil d'État ; le remplacement du président de la République élu par le Haut Conseil d'État, dont le président, le général Aziz, sur la base des articles 23 à 39 de la Constitution (portant statut et prérogatives du président de la République élu) exerce l'ensemble du pouvoir exécutif ; le maintien en place des autres institutions de la République mais sous le contrôle du Haut Conseil d'État (art. 7 : le parlement, le Conseil supérieur de la magistrature,

le Conseil constitutionnel, les cours et tribunaux, la Haute Cour de justice, le Haut Conseil islamique, le Conseil économique et social, la Cour des comptes et les collectivités continuent d'exercer leurs compétences conformément aux textes les régissant) ; enfin, la possibilité pour le Haut Conseil d'État de modifier à sa guise la Constitution en dehors des règles prévues par celle-ci (art. 9 : les dispositions de la Constitution du 20 juillet 1991 modifiée, contraaires ou incompatibles avec la présente ordonnance constitutionnelle, sont modifiées en tant que de besoin et ce pendant la période nécessaire à l'organisation de l'élection présidentielle et à l'investiture du président de la République élu).

Il est à souligner que le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi lors des épisodes politiques et institutionnels ayant précédé l'intervention de l'armée. Bien qu'une tension soit apparue entre le chef de l'État et une partie des membres de l'Assemblée nationale, aucune saisine de la haute juridiction n'a été enregistrée.

À Madagascar, comme en Mauritanie, la crise politique et le changement de pouvoir n'ont pas entraîné la suspension de la Constitution mais certaines dispositions ont été altérées par voie d'ordonnance entraînant ainsi une sorte de coexistence entre deux textes normatifs mais où les dispositions de l'ordonnance priment sur celles de la Constitution, consacrant ainsi une véritable rupture de l'ordre constitutionnel. La crise ayant conduit à la rupture s'est jouée en plusieurs phases sur le plan constitutionnel.

Le 17 mars 2009, le président Marc Ravalomanana a signé une ordonnance conférant les pleins pouvoirs à un directoire militaire. Selon l'article 3 de cette ordonnance « *le directoire militaire exerce cumulativement les fonctions du président de la République et celles du Premier ministre qui leur sont dévolues respectivement par la Constitution* ». Et l'article 4 précise les attributions du directoire, à savoir : organiser les assises nationales pour d'éventuelles modifications de la Constitution ; préparer le code électoral ; préparer la loi sur les partis politiques ; organiser les élections qui s'imposent dans un délai de vingt-quatre mois.

Puis, par une ordonnance du 17 mars 2009, le directoire militaire a transféré les pleins pouvoirs à Andry

Rajoelina, chef de l'opposition. L'article 2 précise qu'il exerce les fonctions de président de la République conformément aux dispositions de la Constitution pour une période de vingt-quatre mois maximum. Sa principale mission (art. 3) est d'organiser la transition vers la IV<sup>e</sup> République.

Le 19 mars 2009, une nouvelle ordonnance est signée par le président investi de fait, Andry Rajoelina, portant sur : la création d'une Haute Autorité de la transition ; la suspension des activités du Sénat et de l'Assemblée nationale ; la définition des pouvoirs du président de la Haute Autorité pour la transition et du Premier ministre (art. 6 et 7) ; la définition de la place de la Haute Cour constitutionnelle dont les membres sont portés de neuf à onze, dont quatre désignés par le président de la Haute Autorité pour la transition, deux par le Premier ministre, quatre par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, un par le Conseil supérieur de la magistrature. Elle précise en outre que la législation en vigueur demeure applicable en ses dispositions qui ne sont pas contraires à la présente ordonnance (art. 13).

En Guinée, à la suite du coup militaire du 23 décembre 2008, une période de transition devant conduire à la tenue d'élections a été annoncée. La Constitution en vigueur a été suspendue dans un premier temps. Mais, avec la mise en place du Conseil de transition et dans la perspective de la tenue de l'élection présidentielle de juin 2010, le texte constitutionnel a été amendé et promulgué par décret. Contrairement à d'autres pays, la transition n'a pas été marquée comme en pareilles circonstances par l'adoption d'une nouvelle Constitution par voie référendaire. La volonté de privilégier la sortie de crise dans un contexte marqué par une transition complexe l'a emporté devant un autre impératif, celui de doter le pays d'un texte constitutionnel consensuel devant régir les institutions qui seront issues du processus électoral. Il est trop tôt pour dire si l'économie du référendum constitutionnel et d'un débat sur les institutions est un élément de facilitation pour la sortie de la crise.

## Les juges constitutionnels et la démocratie : entre apathie et activisme

Les juridictions constitutionnelles constituent des maillons essentiels dans tout système démocratique. L'aménagement d'une justice constitutionnelle dans l'espace francophone a été salué comme étant à l'origine de l'émergence d'un État de droit véritablement démocratique et donc d'une démocratie solidement implantée. En bénéficiant d'un mandat de contrôle sur les normes, les cours deviennent les gardiennes des droits et libertés et participent à l'intériorisation et à la diffusion d'une culture démocratique de la constitutionnalité.

Bien souvent, le juge constitutionnel bénéficie d'un second mandat en tant que juge électoral. Car plus la culture démocratique est installée dans un pays, plus les contrôles sur les mécanismes de la démocratie se multiplient et se renforcent. Le juge devient ainsi le contrôleur du respect des règles démocratiques, le régulateur et l'arbitre des élections : il pacifie et apaise la vie politique. Cette fonction de pacification de la vie politique, dans le cadre de ces deux contentieux, constitue un acquis indéniable dans l'avancée de l'État de droit et de la démocratie ; les juridictions constitutionnelles de l'espace francophone contribant ainsi, à travers la diversité de leurs attributions respectives, à la prévention des crises et des conflits.

Toutefois, au regard des faits récents, il est utile d'éclairer les différents comportements des juridictions constitutionnelles face aux crises qui engagent au premier chef le respect de la Constitution, en particulier dans le cas où on note des altérations plus ou moins graves. L'une des difficultés auxquelles elles doivent faire face est aussi relative à la question du « vide constitutionnel » lié à la difficulté de tenir les échéances électorales (comme, récemment, en République centrafricaine). Les exemples de la Mauritanie, de Madagascar, du Niger et des Comores illustrent ces nouveaux défis dans la sauvegarde des Constitutions contre certaines atteintes.

En Mauritanie, à la suite du coup d'État et dans le cadre de l'organisation de l'élection présidentielle initialement

prévue pour juin 2009 et reportée à juillet 2009, le Conseil constitutionnel a été saisi par les acteurs politiques et a rendu deux décisions, la première relative à la modification du règlement intérieur de l'Assemblée nationale (décembre 2008) et la seconde relative à la vacance de la présidence de la République, dans la perspective de la tenue de la présidentielle de 2009.

1) La décision du 4 décembre 2008. En vertu de la Constitution de 1991 révisée en 2006, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale est soumis à l'appréciation du Conseil constitutionnel. Après le coup d'État, les parlementaires favorables aux autorités militaires ont entrepris de réviser ce règlement en adoptant le 26 novembre 2008 des amendements destinés à écarter le président de l'Assemblée nationale élu pour cinq ans et engagé dans une campagne nationale et internationale contre le coup d'État militaire. Mais, le 4 décembre 2008, le Conseil constitutionnel a jugé non conformes certaines dispositions introduites dans ce règlement. Ce qui a valu à l'institution un satisfecit de la part des opposants au coup d'État, en particulier le président de l'Assemblée nationale.

2) La décision du 15 avril 2009. Le président du Haut Conseil d'État, le général Abdel Aziz, auteur du coup d'État et candidat à l'élection présidentielle, initialement prévue le 6 juin 2009, a demandé au gouvernement de faire constater la « vacance de la présidence de la République ». Le Premier ministre a saisi le président du Conseil constitutionnel pour que ce dernier s'assure de l'existence d'éléments prouvant le cas de vacance dans le poste du président de la République, tout en déclarant le cas d'urgence.

Le Conseil constitutionnel, se fondant notamment sur le fait que « *le poste du président de la République ne peut souffrir de vacance, même pas un instant, étant donné les grands préjudices que cela entraînerait* » et que « *les conditions générales du pays depuis le 6 août 2008 ont un caractère exceptionnel qui exige qu'elles soient traitées avec une grande sagesse et responsabilité, en y appliquant la règle appelant à faire prévaloir les avantages et à éviter les méfaits, règle très connue dans la charia islamique qui est notre unique source de la loi, selon le texte de la Constitution dans son préambule, surtout s'il s'agit de l'apport*

*d'un intérêt et de l'éloignement d'un méfait à caractères publics* », a reconnu la vacance effective dans le poste du président de la République et que le président du Sénat assurait l'intérim du président de la République pour l'expédition des affaires courantes.

Mais le président de l'Assemblée nationale, opposé au coup d'État militaire, dans une lettre au Conseil constitutionnel, a rappelé que « *la seule Constitution en vigueur de la République islamique de Mauritanie est celle du 20 juillet 1991, amendée par référendum le 25 juin 2006* », et qu'il « *est de notoriété publique que le président de la République est disponible à exercer la plénitude des charges de sa fonction, qu'il est en pleine possession de toutes ses facultés physiques et mentales et qu'il n'est empêché à réintégrer la présidence de la République que par la force militaire abusive qui l'entrave dans l'exercice de sa haute mission* ».

La Haute Cour constitutionnelle malgache a également été amenée à se prononcer sur le processus ayant conduit à la mise en place de la Haute Autorité pour la transition. Elle a rendu principalement deux décisions.

1) L'acte du 18 mars 2009. Dans une lettre, la Haute Cour constitutionnelle, saisie par le président de la Haute Autorité pour la transition, Andry Rajoelina, a pris acte et validé les ordonnances 2009-001 du 17 mars 2009 conférant les pleins pouvoirs à un directoire militaire et 2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à Andry Rajoelina. Selon la Haute Cour, l'ordonnance 2009-001 du 17 mars 2009 équivalait à la démission du président de la République. Elle en a tiré la conséquence du constat de la vacance de poste du président de la République selon les dispositions de l'article 44 de la Constitution et suivants, et déclaré qu'Andry Rajoelina exerçait les attributions du président de la République de Madagascar prévues par les dispositions énoncées par l'article 53 et suivants de la Constitution, et les ordonnances sus-évoquées. Concernant le parlement, la Haute Cour a jugé que les parlementaires aussi bien de l'Assemblée nationale que du Sénat seraient déchus de leurs fonctions.

2) La Haute Cour a également rendu une décision le 23 avril 2009 sur la base des saisines des parlemen-

taires (sénateurs et députés). Concernant la saisine, la Haute Cour constitutionnelle a même jugé que, par respect des principes généraux de droit et des principes ayant valeur constitutionnelle, tels que le principe de continuité de l'État, la constatation d'irrégularités formelles relatives au contenu ou aux caractéristiques des requêtes ne s'oppose pas à ce que la haute juridiction procède à l'examen des questions fondamentales dans un contexte exceptionnel pouvant mener à un apaisement de la vie sociale et un retour à l'ordre constitutionnel.

Mais, sur le fond, elle s'est déclarée incompétente sur tous les points en jugeant que la décision relative au maintien ou non du parlement ne relevait pas de sa compétence; qu'il n'y avait pas lieu de procéder à l'interprétation ou à la qualification de la nature de la lettre n° 79-HCC/G du 18 mars 2009; qu'elle ne pouvait statuer sur la conformité à la Constitution de l'ordonnance n° 2009-003 du 19 mars 2009.

Au Niger, la question de la Constitution a été au centre d'une grave crise politique qui a conduit à un coup d'État militaire le 18 février 2010. La Constitution limitait le nombre de mandats présidentiels à deux (article 36) et avait interdit toute révision portant sur les articles 36 (limitation des mandats) et 141 (amnistie pour les auteurs des coups d'État de 1996 et 1999) à travers l'article 136, alinéa 2. Elle disposait au sujet de la révision que, « *pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision doit être voté à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale. Si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale, la révision est acquise. À défaut, le projet ou la proposition est soumis à référendum* » (article 135). Saisie par vingt-trois députés, la Cour constitutionnelle a rendu le 25 mai 2009 l'avis suivant : « *Le maintien en fonctions du président de la République au-delà du terme de son mandat n'est pas conforme à la Constitution* »; « *L'article 49 ne peut servir de fondement à un changement de Constitution* »; « *Le président de la République ne saurait engager ou poursuivre le changement de la Constitution sans violer son serment* ». Dans un arrêt du 12 juin 2009, la Cour, réitérant l'avis déjà mentionné, a annulé le décret n° 2009-178/PRN/MI/SP/D du 5 juin 2009 por-

tant convocation du corps électoral pour le référendum sur la Constitution de la VI<sup>e</sup> République.

Toutefois, la Cour n'est pas sortie indemne de cette décision, considérée par l'exécutif comme « *un abus de pouvoir des juges (désignés) pour empêcher le peuple souverain de s'exprimer librement et démocratiquement par un "vote oui ou non" sur le projet de référendum sur la Constitution de la VI<sup>e</sup> République...* ». Elle est dissoute et remplacée par une nouvelle juridiction autrement composée, démontrant si besoin était la grande fragilité de certaines institutions piliers de l'État de droit et de la démocratie.

On peut se demander si les changements constitutionnels influencent dans un sens ou un autre le développement de l'État de droit et de la démocratie. L'examen de cette question fait apparaître des dynamiques contradictoires. Si, dans certains pays, les évolutions touchant les Constitutions tendent à se banaliser dans le sens du renforcement de l'État de droit, en revanche, dans d'autres lesdites évolutions sont très souvent liées à des épisodes de crise se manifestant sous la forme de coup d'État ou tout autre type de changements anticonstitutionnels.

En effet, l'invocation parfois abusive de la souveraineté populaire, les vides constitutionnels auxquels les juridictions sont confrontées, les dépassements des délais constitutionnels, les enjeux autour de la limitation de la durée et du nombre de mandats constituent des points de division et de conflit au sein des États.

Aussi le consensus et l'inclusivité qu'appelle dans la lettre et l'esprit la Déclaration de Bamako concernant l'adaptation des textes fondamentaux, qui relèvent des pratiques positives observées dans certains cas, deviennent des priorités qui doivent continuer à retenir l'attention des États et de l'OIF pour prévenir les crises et mieux structurer l'accompagnement dans ce domaine, et consolider ainsi les principes de l'État de droit démocratique.

# ÉVOLUTIONS DES GARANTIES STRUCTURELLES DE L'ÉTAT DE DROIT

Au soutien de l'État de droit, la construction d'institutions indépendantes, efficaces et transparentes se présente comme le socle fondamental des démocraties. La primauté du droit, la reconnaissance et l'adhésion aux valeurs démocratiques sont au cœur des préoccupations des États, notamment depuis les processus de démocratisation amorcés dans les années 1990 en Afrique et en Europe centrale et orientale.

Forte de ce constat, la communauté francophone, en adoptant la Déclaration de Bamako, a fait du renforcement des institutions un axe fondamental de la consolidation de l'État de droit dans les pays de l'espace francophone. Mettre en place des mécanismes institutionnels, spécifiques et efficaces, de protection de l'État de droit et de garantie des libertés, devient une tâche prioritaire.

Dans ce cadre, l'identification des grandes tendances dans les processus de consolidation de l'État de droit appelle la mesure des progrès et des difficultés de la construction institutionnelle. Elle est réalisée en partant des évolutions dans l'exercice des missions des institutions depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako et s'appuie principalement sur les données collectées et les analyses produites par les réseaux institutionnels de la Francophonie, observateurs privilégiés de l'activité et du fonctionnement des institutions.

Sous cet angle, le bilan tiré des dix ans de pratique permet de clairement mettre en avant les progrès

enregistrés et de comprendre les obstacles qui se dressent encore, dans une perspective contextualisée et nécessairement relative.

## La situation contrastée de la justice judiciaire, constitutionnelle et financière

Le développement institutionnel, et notamment sur le plan juridictionnel, doit s'attacher à une prise en compte plus réaliste des moyens effectifs dont disposent les États et surtout ne pas céder à la tentation de la construction d'une justice « importée ». Le respect de la diversité des traditions juridiques dans l'espace francophone entend exclure toute idée de mimétisme et toute référence mécanique à des modèles juridiques et institutionnels préétablis.

## Le degré relatif d'indépendance de la justice

En dépit des élans impulsés par l'adoption de la Déclaration de Bamako, et plus récemment par la Déclaration de Paris adoptée à l'issue de la IV<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice, le principe d'indépendance est certainement le principe de fonc-

tionnement qui connaît encore aujourd'hui le plus d'atteintes ; et des atteintes aux formes les plus variées. À tel point que les régressions dans la mise en œuvre de l'indépendance conduisent à en repenser sa portée dans une perspective plus pragmatique et réaliste. Il faut sans doute considérer que, si l'indépendance judiciaire est un idéal de fonctionnement à atteindre, le principe sert aussi à promouvoir un certain nombre d'objectifs essentiels dans une société démocratique, au nombre desquels la confiance des justiciables envers leur système judiciaire et le règne de la primauté du droit.

### Une séparation des pouvoirs perfectible

Dans l'espace africain, le concept de pouvoir judiciaire cohabite avec celui d'autorité judiciaire. Même si la séparation des pouvoirs est formellement consacrée dans les Constitutions des pays ayant opté pour le concept d'autorité judiciaire, une uniformisation des lois fondamentales en faveur du pouvoir judiciaire ne jouerait pas automatiquement en faveur du renforcement de l'indépendance de la justice. Si la Constitution est un soutien de l'indépendance, celle-ci se construit aussi pour beaucoup en dehors du droit ; elle est principalement affaire de capacité des institutions et de conscience des juges (l'impartialité).

Dans la pratique, une tendance en nette accentuation des critiques publiques à l'encontre de l'activité de l'institution judiciaire est constatée. L'autorité judiciaire, comme la doctrine sur la jurisprudence des Cours suprêmes, doit se nourrir de l'échange avec les autorités publiques et la société civile. Pour autant, la critique à des fins politiques, de façon non justifiée, à l'égard des décisions des hautes institutions ne peut s'exercer quand elle excède les limites fixées et confine à des propos diffamatoires.

#### **Les modalités de nomination : le risque d'une interférence récurrente des exécutifs**

L'indépendance réelle de la justice exige que le recrutement des juges, le déroulement de leur carrière et la sanction disciplinaire de leurs manquements éventuels soient soustraits à toute ingérence politique et régis par des règles transparentes et démocratiques.

Le premier risque d'atteinte à l'indépendance pourrait découler de la nomination des magistrats par l'exécutif. Souvent, il s'agit de choix du gouvernement ou du chef de l'État en Conseil des ministres, généralement après avis du Conseil supérieur de la magistrature ; avis liant ou non liant selon que le magistrat appartient au siège ou au parquet ou qu'il est chef de cour. Pour ces derniers l'avis du Conseil supérieur de la magistrature ou d'une institution équivalente n'est parfois même pas requis. Les magistrats font, dans la plupart des cas, carrière au sein de ces juridictions à l'opposé de leurs homologues des Cours constitutionnelles qui exercent leurs fonctions en vertu d'un mandat. Depuis 2009, il apparaît également que sont nommées comme présidents de Cours suprêmes des personnalités qui ne sont pas des magistrats.

Une autre source d'inquiétude tient à la chronologie dans la nomination des chefs de cour. Ces derniers sont nommés avec retard ou pas nommés. En outre, la cessation des fonctions acceptable est celle d'une fin de mandat prévue par la loi, par la retraite ou par une nomination à d'autres fonctions. Or, il n'est pas admissible que soit appliqué le principe de « celui qui nomme peut révoquer », d'autant plus que la fin des fonctions est décidée en raison de critères non judiciaires, mais politiques. Plusieurs incidents sérieux ont pu être observés au cours des dix dernières années.

Enfin, le mode de nomination des membres des Cours et Conseils constitutionnels (par l'exécutif et le législatif) est source de suspicion de partialité sur ces hautes instances et fait craindre une sorte d'allégeance à l'égard des autorités de nomination, autorités essentiellement politiques.

#### **Les garanties dans les nominations : les faiblesses dans la protection de l'inamovibilité**

Corollaire de l'indépendance des juges, l'inamovibilité est également une réalité vécue au quotidien au niveau des juridictions. Et la place des juridictions dans la hiérarchie judiciaire ne change rien à la portée universelle du principe. Plus la carrière est longue au sein d'un même corps, plus l'inamovibilité doit se révéler protectrice et empêcher toute révocation arbi-

traire du juge et tout déplacement auquel il n'aurait pas consenti. Ainsi, l'inamovibilité constitue une garantie fondamentale et traditionnelle de l'indépendance. Elle en est le point d'ancrage.

### **Les conséquences des nominations : une impartialité à renforcer**

Une réflexion profonde mérite donc d'être engagée sur les modes de nomination des membres des hautes juridictions en mettant en place des procédures transparentes, des critères objectifs de sélection et en portant une attention particulière à la culture juridique des animateurs des hautes juridictions. Certains réseaux francophones recommandent, entre autres propositions, l'institution d'un observatoire de l'indépendance des magistratures nationales, instrument de prévention et d'alerte.

### **La tutelle persistante des ministères de la Justice**

Cette tutelle se décline dans deux directions qui posent autant d'obstacles à l'indépendance de la justice. Premièrement, la problématique de l'organe qui dirige et contrôle le pouvoir judiciaire. Cette problématique met en relief, d'une part, le rôle du ministère de la Justice, du président de la République, des Conseils supérieurs de la magistrature (pour lesquels des réformes sont nécessairement à envisager en vue de consolider l'indépendance dont ils doivent se porter garants) et de la Cour suprême dans les processus de nomination et d'installation des magistrats dans leurs fonctions.

Deuxièmement, la question du statut du parquet dans l'ordre institutionnel. Le poids des ministères de la Justice et le principe d'unité de la magistrature (héritage français très largement importé sans adaptation dans les pays de l'espace francophone) conduisent à s'interroger sur l'indépendance du ministère public<sup>(1)</sup>. Plusieurs interrogations essentielles en découlent et qui sont autant de défis à affronter. Le parquet peut-il faire partie du pouvoir

judiciaire en même temps qu'il dépend du ministère de la Justice, membre institutionnel de l'exécutif ? Car en découlent des conséquences qui peuvent heurter le principe d'indépendance : proposition à nomination des membres du parquet et notation par le ministre de la Justice ; rattachement fonctionnel au ministère de la Justice... La soumission au principe de hiérarchie est-elle compatible avec l'exigence d'indépendance ? Le système du corps unique peut-il être maintenu alors que les magistrats du siège bénéficient d'un principe d'inamovibilité dont les membres du parquet ne peuvent disposer car contraire au principe d'obéissance hiérarchique ? Ces questions renvoient à autant de contraintes auxquelles sont confrontés quotidiennement les procureurs et poursuivants des ministères publics de l'espace francophone.

Pour autant, les droits nationaux des pays francophones ainsi que les réformes et pratiques positives font apparaître des limites au lien hiérarchique qui sont autant de manières de concilier la nécessaire autonomie fonctionnelle du parquet avec le respect du lien hiérarchique. Ainsi, en général, les procureurs définissent leurs priorités dans le choix des poursuites et élaborent une politique pénale en fonction des orientations de politique criminelle délivrées par le ministère de la Justice et des spécificités régionales. En conséquence, dans certains pays, le parquet dispose d'un pouvoir propre en vertu duquel il peut décider d'engager des poursuites ou de classer une affaire (principe de l'opportunité des poursuites qui garantit son indépendance à l'égard du justiciable). Il s'ensuit qu'il ne peut alors recevoir d'instructions tendant au classement d'une procédure (encore moins par un juge qui ne peut s'immiscer dans la procédure, ce qui garantit au parquet une indépendance à l'égard de celui-ci). En outre, un certain nombre de pratiques montrent que toute instruction de poursuite doit être écrite et versée au dossier de la procédure afin d'assurer la transparence nécessaire. Par ailleurs, en vertu d'un principe traditionnel, la parole est libre à l'audience. S'inspirant de ces principes généraux de procédure, certains États ont

(1) Voir à ce titre l'arrêt *Mevedyev de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) rendu en 2008 et confirmé en 2010 par la grande chambre de la CEDH qui refuse de qualifier le ministère public français d'autorité judiciaire car il ne présente pas de garanties suffisantes en termes d'indépendance pour protéger la liberté individuelle.*

pu réviser leur législation tant pour transférer la décision de poursuivre à un directeur des poursuites criminelles et pénales, indépendant du ministre de la Justice – également procureur général – et inamovible pendant un mandat de sept ans non renouvelable, que pour confier le pouvoir d’instruction à un magistrat du siège et non plus au parquet, ou pour créer un parquet unique à l’échelle de la nation.

### **L’insuffisante autonomie financière des institutions judiciaires**

Cette dépendance du pouvoir judiciaire des autres pouvoirs en matière financière est une source essentielle de son affaiblissement. Les moyens alloués aux Cours suprêmes sont en règle générale d’une insuffisance extrême, ce qui pose des difficultés importantes en matière de recrutement de personnel qualifié.

Les hautes juridictions et juridictions des différents systèmes judiciaires ne disposent pas systématiquement de budgets autonomes qui leur permettent d’accomplir avec toute l’efficacité requise leur mission. Pour la plupart, les budgets de ces institutions sont logés soit au ministère des Finances, soit au ministère de la Justice. Dans tous les cas, il appartient au législatif et à l’exécutif d’apprécier les nécessités et de décider du niveau ou du degré des ressources à allouer aux hautes juridictions.

Face à ces manquements qui sont réels, la corruption des juges est une menace. La faiblesse des moyens matériels, assortie des faibles rémunérations allouées aux magistrats des Cours suprêmes, implique la multiplication des phénomènes de corruption, selon différentes modalités, à des niveaux plus ou moins importants selon les États. Les dangers sont d’autant plus nombreux qu’ils sont aussi liés, d’une part, à la puissance économique d’entreprises multinationales ou nationales qui sont enclines, de façon directe ou non, à permettre une corruption passive de juges ; et, d’autre part, à l’action de certains États qui visent non seulement à renforcer leur assise économique dans le pays mais aussi, progressivement, à interférer dans le travail des juges.

### **Le manque de moyens humains et d’infrastructures adaptées**

La situation de nombreuses Cours suprêmes africaines témoigne de l’insuffisance extrême de moyens, notamment informatiques. Dans la pratique, le recrutement du personnel leur échappe car elles ne disposent d’aucune autonomie en la matière. L’effectif du personnel assistant et de soutien est souvent en deçà des besoins réels des juridictions, dénotant de graves difficultés dans le recrutement de personnel (surtout des informaticiens et des documentalistes) hautement qualifié. Par ailleurs, la vétusté des locaux, souvent anciens, a été remarquée. En dix ans, seules deux Cours suprêmes africaines se sont vu doter de locaux neufs et fonctionnels.

Pour faire face à ce manque de moyens, les cours se tournent de façon dispersée auprès de bailleurs de fonds (ambassades francophones ou non), d’organisations internationales et, dans certains cas, les membres des cours financent sur leur propre salaire l’achat de codes et d’ouvrages juridiques afin de travailler dans des conditions normales pour tout magistrat.

### **Les efforts soutenus de formation à destination des professionnels de la justice**

Dans ce domaine, la tendance générale est que les hautes juridictions n’ont pas de plan de formation propre pour leurs membres et pour leur personnel. Certains sujets essentiels, comme le droit de l’environnement, sont parfois traités uniquement par le biais des associations de magistrats, ce qui nécessite un travail, pour l’avenir, d’identification d’experts disponibles pour la formation dans certaines branches spécifiques du droit. Ainsi, de nombreuses juridictions ont pris l’habitude de faire participer leurs animateurs à des séminaires, ateliers, colloques dans leur pays et à l’étranger. Car force est de constater, passé une formation initiale souvent de qualité, que peu de programmes de formation continue ont été mis en œuvre, malgré le fait de l’existence de l’École régionale supérieure de la magistrature de l’Organisation pour l’harmonisation en Afrique du droit des affaires (Ohada) basée à Porto-Novo (Bénin).

La formation des juges demeure l'élément essentiel du renforcement de l'indépendance et de l'efficacité de la justice. Pour faire face aux difficultés budgétaires, il convient donc de s'appuyer sur les structures pérennes de formation ainsi que de créer des contenus de formation gratuits et disponibles.

Les réseaux judiciaires francophones, conformément à leurs objectifs, organisent périodiquement des sessions de formation au profit des juridictions membres sur des sujets proposés par elles-mêmes sur la base des préoccupations qui concernent directement leur office. Les magistrats des juridictions du fond sont parfois associés aux formations. Cet effort tend à développer des synergies pédagogiques entre les animateurs des divers degrés et ordres de juridiction dans un esprit de complémentarité de façon à leur permettre d'améliorer en amont les pratiques.

### De la liberté du barreau

L'indépendance du barreau se traduit dans sa liberté. Elle est la condition absolue de l'indépendance de la justice : une justice libre est nécessairement soutenue par des avocats indépendants. Dix ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako qui promeut un barreau libre, le défi est plus que jamais d'actualité. Alors que le statut de la magistrature est là pour mettre le juge du siège à l'abri des pressions, aucun dispositif similaire n'existe au profit des avocats.

Le combat que les barreaux doivent mener pour asseoir une réelle indépendance ne relève en rien d'une préoccupation corporatiste. Au contraire, grands témoins des manquements à l'État de droit au quotidien à travers notamment les entorses au respect des droits de la défense, les barreaux mobilisent une vigilance de tous les instants et une capacité de réaction rapide, au risque de laisser s'installer une habitude et une indifférence face à des situations de violations des droits de l'Homme profondément inadmissibles dans un espace démocratique. Dans ce contexte, la recherche de leur indépendance statutaire (politique et sociologique) et économique se heurte à des obstacles dans le fonctionnement de tous les jours. Certaines difficultés sont le fait du barreau lui-même (image des avocats auprès du public, éloignement des avocats de leur ordre...); d'autres

sont le produit des dysfonctionnements plus généraux de l'appareil judiciaire et de ses capacités insuffisantes (pressions politiques au moment des élections des organes de direction des barreaux, barreau non maître de son tableau, manque de moyens pour exercer leur mission, absence de siège autonome, lenteur des procédures judiciaires...); d'autres, enfin, résultent de la corruption et des pressions économiques qui peuvent s'exercer sur les avocats. La promotion d'une solidarité élargie des barreaux est certainement un levier efficace de coopération, car l'isolement n'a jamais été une garantie d'indépendance, bien au contraire.

### L'accessibilité des institutions judiciaires et l'accès au droit

L'accès à la justice suppose l'égalité dans l'accès. C'est un principe cardinal du fonctionnement des services publics et, en tant que mission de souveraineté, la justice est peut-être le premier des services publics régaliens. Travailler à l'effectivité de l'accès au droit et à la justice constitue une préoccupation constante de l'action francophone.

### L'accès au droit par la diffusion du droit

L'accès au droit est primordial pour le maintien et la consolidation de l'État de droit. La diffusion des informations juridiques et judiciaires qui constitue un moyen d'accès à la justice et qui participe de la transparence de ses activités se présente comme un secteur d'investissement privilégié depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako. Dans ce contexte, comment faire du droit une ressource disponible et accessible à toutes les populations de l'espace francophone? Plusieurs actions sont entreprises en vue de satisfaire deux séries d'objectifs.

D'abord, l'appui à la diffusion du droit francophone. Il s'agit d'encourager la diffusion du droit non seulement sur Internet, mais également par la publication des textes de lois et de la jurisprudence des cours et tribunaux, notamment les recueils officiels des arrêts des Cours suprêmes francophones, ainsi que de soutenir plus fortement la doctrine juridique. L'intensification de l'accès à l'Internet juridique à compter des

années 2000 a permis la création et le développement de sites Internet des Cours suprêmes. Reste qu'on peut relever un défaut d'utilisation de la documentation numérique dû au nombre limité ou à la quasi-inexistence de connexions Internet dans la plupart de ces juridictions. De plus, les banques de données législatives et jurisprudentielles dont la création est envisagée depuis quelques années peinent à devenir une réalité.

Ensuite, la traduction. Elle est aussi un enjeu majeur, car, dans un État donné, il est essentiel de garantir l'égalité de tous les citoyens devant les textes juridiques et plus particulièrement la jurisprudence. L'initiative Juricaf (base de jurisprudence des Cours suprêmes francophones) reflète la logique de coopération et de convergence des Cours suprêmes, dans le respect des traditions juridiques, afin de permettre de mieux en confronter les concepts. Mais les efforts restent cependant imparfaits, faute de fonds suffisants alloués pour permettre une traduction de qualité effectuée dans un délai bref.

On constate encore trop de défaillances dans la diffusion des informations juridiques : le fonctionnement des juridictions doit être mieux connu des justiciables et du grand public. Il convient ainsi d'encourager des opérations à grande échelle de vulgarisation du fonctionnement des institutions judiciaires, et d'imaginer des partenariats innovants avec les médias pour une diffusion large des informations d'ordre juridique dans le cadre d'émissions ou de chroniques. Parallèlement, les professionnels du droit, et parmi eux les universitaires, doivent être acteurs du dialogue sur le droit. L'amélioration de la qualité des arrêts, par exemple, passe par une critique constructive avec la doctrine.

### **L'accès à la justice par la minimisation des coûts**

Les inégalités dans l'accès au juge persistent surtout pour les groupes les plus vulnérables. Point clé des actions déployées en vue d'améliorer l'accès au droit, les coûts du procès et de l'assistance judiciaire doivent faire l'objet d'une attention spécifique. La problématique est bien connue et rappelée avec constance dans les engagements francophones. Le principe de gratuité du service de la justice, sous-tendu par la

rémunération des magistrats par l'État, connaît de sérieuses distorsions au sein des pays de l'espace francophone sous l'effet de l'augmentation et de l'accumulation des frais de justice : honoraires des avocats, frais d'experts judiciaires, frais liés à l'obligation de se déplacer pour introduire un acte ou accomplir une formalité au niveau des hautes juridictions, etc.

La solidarité vient au soutien de l'égalité réelle entre justiciables. Cette logique, redistributive, est de loin la plus présente dans les pays de l'espace francophone, où l'État providence joue traditionnellement un rôle important. Accroître les efforts budgétaires pour offrir aux justiciables un authentique service public de la justice, en augmentant les montants alloués à l'aide juridictionnelle, en ouvrant les critères de recevabilité des bénéficiaires, ou en simplifiant les démarches en vue de l'octroi de l'aide, est un objectif prioritaire qui mérite d'être fortement soutenu. Une réflexion sur les systèmes d'aide juridictionnelle devrait ainsi être engagée.

## **L'efficacité des juridictions**

Derrière l'enveloppe constitutionnelle du pouvoir juridictionnel affecté d'une mission de service public, la justice tend de plus en plus à être appréhendée comme une politique publique de l'État qui conduit ce dernier à en mesurer l'efficacité et la performance. L'espace francophone n'échappe pas à une réflexion sur cette tendance lourde au sein des États de droit contemporains.

### **L'évaluation des performances**

#### **Les freins à la performance renvoient notamment aux lenteurs de la justice**

Les textes imposent des délais dans lesquels les justiciables doivent introduire un recours, formaliser un acte, déposer des conclusions ou des mémoires alors que la loi ne met quasiment pas à la charge des juges des obligations, comme des délais précis pour rendre leurs décisions. Les lenteurs excessives qui caractérisent malheureusement le processus de décision au niveau des hautes juridictions procèdent notamment de textes devenus obsolètes. Autre exemple, les dysfonctionnements procéduraux. Le nombre impres-

sionnant d'irrecevabilités prononcées par les hautes juridictions, sanctionnant l'inobservation de certaines règles de forme, mérite une grande attention.

### **Du filtrage des recours à l'exécution des décisions**

En amont, le filtrage des recours permet à une Cour suprême d'épargner le temps de rédaction d'arrêtés complexes lorsqu'elle est saisie de recours reposant sur des moyens dénués de sérieux, et de consacrer ses moyens, son temps et son énergie au traitement de recours argumentés et non dilatoires, appelant des arrêtés véritablement normatifs. Un tel filtrage est conforme à l'éthique juridique s'il s'entoure de garanties d'examen approfondi des recours et de possibilités véritables de remise en cause. En aval, l'exécution des décisions de justice est posée comme une des premières exigences de l'État de droit. Or, le constat est que les décisions de justice ne s'exécutent pas convenablement dans l'espace africain francophone. Dans la plupart des cas, c'est l'administration et/ou ses agents qui constituent les principales entraves.

Ces constats induisent bien la mesure de la performance. Le modèle de grille d'indicateurs proposé dans le troisième *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* (2008) (cf. pp. 28 et sq.) constitue une première traduction d'un seuil d'exigence commun de la qualité de la justice destinée à baliser l'accompagnement des réformes de la justice, à identifier les dysfonctionnements et à contribuer à y remédier, enfin à évaluer pour améliorer de façon pérenne l'administration de la justice. Ces balises (indicateurs de qualité de service, d'efficacité socio-économique, de bonne gestion et d'internationalisation de la justice) mériteront d'être régulièrement confrontées aux travaux d'évaluation de la justice menés dans d'autres cadres régionaux et internationaux.

Des réformes en profondeur du secteur judiciaire n'ont pas accompagné les processus de démocratisation des États africains francophones à partir des années 1990. La gestion administrative des hautes juridictions ainsi que les procédures applicables doivent être améliorées dans le sens de leur simplification et d'une plus grande transparence des procédures.

### **Une extension du non-recours à la justice ?**

Sous un angle institutionnel, une plus grande proximité entre la justice et les individus se traduit également par la mise en place d'institutions et de mécanismes non juridictionnels de règlement des conflits. Le développement de ces modes alternatifs de règlement des litiges, conjugué à la recherche d'une justice accessible et efficace, contribue à l'amélioration de la justice dès lors qu'ils permettent non seulement de faciliter les rapports des administrés avec l'administration, mais aussi qu'ils contribuent au désengorgement des tribunaux dont les délais demeurent un problème récurrent. La volonté de développer des moyens alternatifs à la justice répond donc à la nécessité d'améliorer le service public de la justice qui souffre d'une disproportion notoire entre ses capacités de traitement des dossiers et l'augmentation des demandes qui lui sont adressées. Ce qui emporte deux séries de constats. D'abord, et de manière typique, cette promotion de l'exigence de médiation a conduit à l'installation d'un médiateur ou ombudsman dans les pays de l'espace francophone. Ensuite, et parallèlement, les dysfonctionnements de la justice, qu'ils soient administratifs ou judiciaires, font aujourd'hui l'objet de réclamations nombreuses, auprès des institutions nationales de médiation.

Mais le recours à des modes alternatifs est encore trop hésitant, probablement parce qu'ils restent synonymes d'abaissement des garanties comparativement à celles qu'offrent les juridictions. Substituer à une décision juridictionnelle, auréolée de tout son symbolisme et de la puissance de l'État (avec ses conséquences en termes d'exécution ou trop souvent encore d'inexécution de la décision), une solution rendue par un organe non juridictionnel qui, pour certains encore, n'aurait pas encore fait la preuve de sa véritable indépendance ou de son efficacité, peut être perçu comme une prise de risque.

## La tendance à l'élargissement des missions des Cours constitutionnelles

La promotion de l'État de droit et la protection des droits fondamentaux qui l'accompagne ont conduit les Cours constitutionnelles, au fur et à mesure des révisions constitutionnelles, à voir leur champ d'attributions étendu, qu'il s'agisse de la régulation et de l'arbitrage des conflits entre les pouvoirs publics, du contrôle des normes ou de celui exercé en matière électorale (cf. chapitre II). À côté des extensions émanant du constituant, les cours n'ont pas hésité à user de leur pouvoir d'interprétation pour repousser les limites de leurs compétences, au risque d'encourir la critique d'un certain activisme judiciaire. La judiciarisation des rapports sociaux, l'essor du constitutionnalisme et l'ouverture des cours au droit comparé et international ne peuvent que les y pousser.

Mais, pour que le contrôle sur les normes soit efficace, c'est-à-dire utile, encore faut-il qu'il satisfasse à un certain nombre d'exigences. Au premier rang desquelles l'indépendance. Même si la plupart des textes consacrent officiellement l'indépendance de la Cour constitutionnelle, cette indépendance est encore largement à parfaire. Elle résulte à la fois des garanties prévues par ces derniers (inamovibilité, incompatibilités, collégialité, durée du mandat, protection accordée aux membres des juridictions) mais aussi de la situation matérielle faite aux juges, des conditions de fonctionnement des juridictions (autonomie budgétaire en particulier). Or, les cours sont encore loin de disposer des moyens matériels nécessaires à l'exercice de leurs missions (personnel, budget). Ainsi, face à une intensification des crises, à l'instabilité du contexte politique ainsi qu'aux pressions internes et internationales, les cours risquent d'être les premières victimes. Elles sont sollicitées plus ou moins volontairement pour avaliser une crise ou pour en faciliter la sortie. Elles sont ainsi critiquées lorsqu'elles font prévaloir le respect formel de la Constitution pour valider des changements non démocratiques, et à l'inverse le sont également si elles n'invoquent pas le strict respect de la Constitution. Par ailleurs, pour être efficace, l'accroissement des compétences devrait se doubler

d'une extension des autorités de saisine. Dans la démocratie constitutionnelle, pas de contrôle sans saisine (toute cour qui pratique l'auto-saisine doit également réfléchir à la critique du gouvernement des juges). La rareté du contentieux constitutionnel dans certains pays africains montre qu'il ne suffit pas que la diversité des autorités de saisine soit consacrée dans la Constitution. En dehors des périodes de contentieux électoral, les décisions de constitutionnalité rendues par certaines cours sont quasiment inexistantes. Ainsi, quelques cours n'exercent qu'un rôle restreint du fait de la limitation de leur saisine à des autorités politiques et de l'inexistence de l'opposition. Sinon, pour de nombreuses cours et conformément au métissage des modèles de justice constitutionnelle européen et américain, la saisine est le fait, outre les autorités politiques, des citoyens par voie d'exception ou d'action.

Le renforcement de la position du juge constitutionnel s'accompagne d'une augmentation des attentes mais aussi d'une plus grande exposition à la critique des responsables politiques et/ou des opinions publiques. C'est donc la question de leur légitimité, c'est-à-dire de leur fonction pédagogique et pacificatrice qui est constamment posée. Légitimité en période de crise et soupçon de défiance. Légitimité en période de stabilisation et soupçon d'inféodation au pouvoir politique. Développer une stratégie de légitimation sociale auprès des citoyens notamment peut être à cet égard le meilleur rempart contre les risques de déstabilisation.

## L'impératif démocratique d'un contrôle renforcé sur les finances publiques

Les institutions supérieures de contrôle (ISC) des finances publiques contribuent, par leurs travaux, à la consolidation de l'État de droit et à la démocratie financière. Elles s'assurent que les entités qui relèvent de leur compétence conduisent leurs opérations dans des conditions de régularité, d'efficacité et d'efficacité satisfaisantes, et en rendent compte auprès de la représentation nationale et du public.

### **Le rôle accru des institutions supérieures de contrôle**

Plusieurs textes ont été modifiés au cours de ces dernières années, étendant les compétences des institutions et précisant leur organisation. La plupart des ISC se sont attachées à renforcer leurs capacités par des actions de formation et des échanges accrus avec leurs homologues.

Dans le cadre de leurs missions, les ISC contribuent, par leurs observations, à l'amélioration de la gestion publique. Certaines d'entre elles ont également la capacité de sanctionner les défauts de contrôle ou les fautes de gestion. Pour remplir efficacement ce rôle, elles doivent être indépendantes et revêtues d'un large mandat reconnu par des textes adoptés au plus haut niveau de la hiérarchie des normes juridiques de l'État. L'ensemble des institutions supérieures de contrôle partage la même conception des principaux enjeux du renforcement de la gouvernance financière que sont l'implantation d'une culture de performance dans le secteur public, la conception plus exigeante de la culture de reddition de comptes, la responsabilisation des gestionnaires, la transparence de l'activité de l'ISC et la garantie de son indépendance organisationnelle et financière, l'information donnée au citoyen sur les résultats des contrôles effectués et le suivi des recommandations.

Depuis 2006, des modifications constitutionnelles ou législatives ont eu des conséquences positives sur les missions, le fonctionnement ou le positionnement des institutions. Ces modifications, principalement législatives ou réglementaires, ont eu un impact plus ou moins fort selon les ISC et ont porté sur des sujets relativement similaires, dont on peut relever les grands traits : modification et augmentation du champ de compétences de l'ISC portant sur l'exercice du contrôle juridictionnel et administratif, ainsi que sur les attributions de la cour et son organisation ; modifications garantissant l'indépendance de l'institution, la durée du mandat du président, la publication du rapport annuel et le renforcement des liens avec le parlement ; modification du positionnement et des missions de l'ISC afin de l'aligner sur les standards et pratiques d'audit externe de l'Union européenne.

Ce processus de consolidation de l'État de droit est loin d'être achevé. Le cadre institutionnel du contrôle des finances publiques n'est pas partout stabilisé. Les conditions de l'autonomie ne sont pas toujours garanties, et les risques de régression demeurent. La publicité des travaux progresse, mais lentement.

### **La persistance d'obstacles aux travaux des institutions supérieures de contrôle**

Si l'on constate une évolution positive dans le développement de la publication des travaux des ISC, des obstacles demeurent. L'achèvement ou, à tout le moins, la poursuite de ce processus est inséparable du renforcement du statut et des moyens des ISC.

S'agissant notamment des rapports sur l'exécution du budget, qui accompagnent l'activité des parlements en matière de vote des lois de finances et de contrôle de l'exécutif, le travail des ISC est gêné par des circonstances extérieures : les retards dans la production des comptes pèsent sur l'élaboration de ces rapports, qui de ce fait traitent d'exercices anciens. D'autre part, les lois de règlement du budget auxquelles ces rapports servent d'appui sont souvent examinées elles-mêmes avec retard par les parlements, ce qui limite encore l'impact des contrôles des ISC.

Le développement des rapports publics et l'encouragement à leur mise en ligne constituent un levier important de la contribution des ISC à la consolidation de l'État de droit. Presque tous les textes constitutifs des ISC de l'espace francophone prévoient la production d'un rapport public. La mise en œuvre de ces principes se traduit, dans la pratique, par des réalisations d'une grande diversité. Pour certaines institutions, il s'agit de faire le bilan de leurs activités, voire de leurs performances, au cours d'une période donnée ; d'autres exposent les observations issues de différents contrôles ; certaines enfin détaillent leurs attributions. Un rapport annuel peut aussi être composé de tous ces éléments. La régularité de ces publications est encore imparfaite, bien que les textes prévoient le plus souvent une périodicité annuelle. Le rapport est généralement adressé à l'exécutif et/ou au parlement, mais peut aussi résulter d'une décision autonome de l'institution. La publicité peut être totale ou partielle, directe ou résulter de la communication au parlement.

Il convient ainsi de veiller au renforcement de l'ensemble des capacités des ISC (compétences juridiques, moyens humains et formation, moyens matériels), à la publication et diffusion accrue des rapports, à l'amélioration de leur positionnement institutionnel, au développement des systèmes informatiques, au développement des formes d'assistance aux parlements en matière de contrôle démocratique de l'État afin qu'ils puissent apprécier la situation financière sur la base d'une image aussi complète et fidèle que possible, enfin, à intensifier l'échange d'informations et d'expériences avec les autres ISC par l'adhésion et la participation à l'activité de réseaux professionnels.

## L'intensification du dialogue des juges

Le dialogue des juges au sein de l'espace francophone se déploie dans deux dimensions. Sur un plan horizontal, on constate depuis 2000 un renforcement de la coopération transnationale par le développement de relations internationales entre cours de même ordre ou d'ordre différent. Sur le plan vertical, les efforts constants de l'OIF pour appuyer les États dans les démarches de ratification des conventions pénales internationales et accroître leur participation à l'exercice des mécanismes juridictionnels internationaux trouvent un écho très fort dans les processus d'internationalisation du droit et de la justice.

## Le développement des relations internationales

L'adoption de la Déclaration de Bamako a contribué à l'intensification des concertations périodiques entre les hautes juridictions autour de thématiques majeures qui sont autant d'occasions d'échanger des expériences, d'instaurer un dialogue permanent et d'éviter les contrariétés de décisions nuisibles à la sécurité juridique dans le même espace géographique. Le développement d'un dialogue transnational des juges par le recours aux arguments de droit étranger (positifs et jurisprudentiels), au-delà des diversités des systèmes juridiques, est un indice fort de cette volonté de convergence et d'harmonisation. Ces concerta-

tions peuvent prendre la forme de conventions de jumelage. Elles aident à réfléchir ensemble, par l'organisation de colloques thématiques, sur des préoccupations partagées.

Les associations de Cours suprêmes et de magistrats se sont développées – récemment, un réseau de procureurs spécialistes de cybercriminalité a été créé – pour contribuer à une standardisation des normes et des procédures dans le traitement de ce type d'affaires par les États. Cela a permis le développement de relations de coopération entre elles. Enfin, des programmes d'échanges entre magistrats d'un même réseau se multiplient.

Les réseaux institutionnels francophones sont, sur beaucoup de ces aspects, précurseurs et marquent véritablement la spécificité de la démarche francophone. La liste des réseaux francophones existants démontre l'ampleur des secteurs institutionnels couverts dans le champ de la démocratie et des droits de l'Homme. Le secteur des institutions de la justice, de contrôle, de médiation et de régulation est particulièrement bien représenté. L'adoption de la Déclaration de Bamako a placé les réseaux au centre du processus d'observation.

## L'internationalisation du droit et de la justice saisie par la Francophonie

L'espace francophone est directement sujet de la concurrence des systèmes juridiques dans le monde, attisée par de nombreuses controverses, et interpellé par la publication de travaux d'organismes internationaux mettant en cause l'un d'entre eux, le droit romano-germanique ou de *civil law* (cf. les rapports *doing business* publiés par la Banque mondiale). L'OIF, consubstantiellement attachée à la diversité juridique, aussi essentielle que la diversité culturelle, trouve là un terrain d'engagement dans lequel elle s'est déjà investie en vue, d'une part, de démontrer les limites, les erreurs et les insuffisances des méthodes utilisées pour mesurer le droit et établir des classements et, d'autre part, d'identifier les objectifs poursuivis par leurs auteurs. Grâce à la mutualisation des efforts qu'elle est susceptible de favoriser, la Francophonie est par ailleurs sans doute la mieux à même de défendre les spécificités de cette diversité.

## **L'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (Ohada). Dix ans après la Déclaration de Bamako : évolution et perspectives**

Dans le cadre de la consolidation de l'État de droit, les États et gouvernements francophones se sont engagés, dans la Déclaration de Bamako, à « *soutenir l'action des institutions mises en place dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionales, de manière à faire émerger à ce niveau une conscience citoyenne tournée vers le développement, le progrès et la solidarité* ».

L'Ohada est un dispositif d'intégration économique régional particulièrement novateur et porteur de perspectives de développement pour le continent africain que l'OIF a encouragé et soutenu dès ses débuts, en 1993, dans l'environnement du Sommet des chefs d'État et de gouvernement francophones à Port Louis (Maurice). À côté des membres fondateurs de l'Ohada (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Mali, Niger, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo), la Guinée a adhéré le 21 novembre 2000 et la République démocratique du Congo a ratifié le traité d'adhésion en février 2010. La procédure d'adhésion définitive est en cours.

### **Les adaptations dans la structure de l'organisation**

Ces dernières années, à la lumière d'une série d'audits, l'Ohada a fait l'objet de mesures destinées à l'adapter aux exigences de professionnalisme et d'efficacité correspondant au niveau de développement du processus d'harmonisation. Le traité a été modifié dans ce sens, le secrétariat permanent a été restructuré et renforcé dans son rôle de coordination, les conditions de recrutement du personnel ont été révisées pour dépendre principalement de critères de compétence, etc. L'Ohada finance l'ensemble des réformes institutionnelles sur ses fonds propres, suivant une programmation qui s'achèvera en 2011.

Au nombre des perfectionnements apportés par la révision de ce traité figurent notamment l'augmentation de l'effectif des juges de la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA), l'abandon des « arrangements de N'Djamena » qui engagent les institutions et les États à la stricte application du traité pour le recrutement des responsables de l'Organisation, l'application rapide du mécanisme autonome de financement et l'institution du Sommet des chefs d'État et de gouvernement comme organe suprême de l'Ohada.

### **La modernisation du droit et l'unification de l'économie**

En une décennie d'exercice, l'Ohada a réalisé une importante production : huit actes uniformes (ou lois communes) ont été adoptés, soit plus de 2 000 articles, sans compter les textes de procédure. Une campagne d'évaluation et de perfectionnement de ces textes adoptés et entrés en vigueur est engagée. Avant la fin de l'année 2010, le droit commercial général et le droit des sûretés seront amendés à ce titre.

Les objectifs sont de renforcer l'adaptabilité, l'effectivité et l'attractivité du droit des affaires harmonisé et de faciliter son utilisation par les agents économiques opérant dans les dix-sept États membres de l'Ohada. Il contribuera ainsi à garantir davantage la sécurité juridique et judiciaire des activités économiques et des transactions financières, et à favoriser l'essor de celles-ci en encourageant l'investissement local et étranger.

### **L'amélioration des actes uniformes**

Pour répondre au besoin de sécurisation des activités économiques, l'avant-projet d'amendement de l'acte uniforme relatif au droit commercial général se doit de renforcer l'arsenal juridique tant au niveau des relations commerciales que de l'information sur la réalité juridique et économique des entreprises et des commerçants en améliorant le cadre légal de l'environnement des affaires et en réorganisant le registre du commerce et du crédit mobilier. Le potentiel d'impact sur l'activité économique en général et sur le développement des activités de crédit en particulier dans chacun des États membres est particulièrement grand.

### **L'impact des améliorations sur l'indicateur de la démocratie et du respect des droits de l'Homme**

Les performances enregistrées par l'Ohada sont reconnues dans les États membres et au-delà par la communauté internationale. En soi, la certitude et l'accessibilité du droit applicable constituent une première réussite, tant elles garantissent la transparence du cadre juridique à la satisfaction des opérateurs économiques, de leurs conseils, des magistrats et des universitaires. L'entrée en fonction et le dynamisme de la CCJA, juridiction suprême pour le contentieux des affaires, garantissent la diligence et l'homogénéité de la justice dans tout l'espace Ohada. Le développement du droit Ohada a eu pour conséquence de stimuler la coopération des juristes africains entre eux et avec ceux d'autres continents, avec pour résultat immédiat une production éditoriale substantielle qui soutient efficacement la divulgation des nouvelles règles ainsi que la formation et le perfectionnement des professionnels du droit des affaires.

La diversité des systèmes juridiques représente une véritable force dans l'espace francophone. D'abord, parce que l'examen de cette diversité permet une meilleure connaissance réciproque des systèmes en vigueur dans chaque État membre. Ensuite, parce que cette meilleure connaissance de leur système juridique par les citoyens doit rétroagir sur les relations sociales et permettre ainsi une meilleure appropriation des droits et intériorisation de la culture démocratique. Enfin, parce que l'évaluation des systèmes juridiques renvoie aussi à une approche plus fondamentalement utilitariste en termes d'attractivité économique et de mesure de la performance. Dans un contexte d'internationalisation du droit, la diversité des systèmes laisse place à une approche plus dynamique en termes de concurrence des systèmes. Et notamment sous l'angle économique. Car, dans le cadre de la mondialisation, la structuration de l'économie est devenue globale ; les logiques de la régulation traditionnellement sous-tendues par la *common law* heurtent de plein fouet le droit de l'État produit par les pays de tradition civiliste.

Le défi de l'internationalisation du droit accompagne le défi de la compétition entre les droits. Dès lors, il convient d'arbitrer entre des champs juridiques qui nécessitent l'harmonisation au nom d'une certaine efficacité internationale et ceux qui, parce que profondément liés aux identités constitutionnelles nationales, doivent impérativement y échapper. C'est dans ce sens qu'une des évolutions les plus marquantes au sein de l'espace francophone, mais que l'on retrouve ailleurs, est la création d'organisations régionales provoquant un processus d'intégration, ou, selon les cas, d'harmonisation juridique. Cet enjeu justifie à lui seul que l'OIF se penche avec attention sur un ensemble de questions soulevées par la multiplicité des organisations d'intégration et de coopération juridique, ainsi que sur les mécanismes de prévention et de traitement des contrariétés de normes et de compétences.

## La montée en puissance des institutions de protection, de régulation et de médiation

L'ouverture du champ des libertés sur le terrain de la liberté d'expression, de la liberté de communication dans le domaine des nouvelles technologies, du droit à la protection de la vie privée, des droits culturels (cf. chapitre IV) appelle une extension corrélative des champs de protection. Qu'il s'agisse d'institutions de régulation spécialisées ou sectorielles, ou d'institutions de protection des droits à vocation transversale, ce processus d'affirmation des institutions de protection entraîne des responsabilités conséquentes : toutes ces institutions se trouvent en effet confrontées à une charge de travail dans des secteurs sensibles d'autant plus lourde que leur création récente et leur statut demandent encore une véritable reconnaissance sur le plan de la légitimité.

## L'implication accrue des institutions nationales des droits de l'Homme

L'exemple peut-être le plus caractéristique de cette tendance émancipatrice est celui du rôle des Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) dans le système de protection internationale des droits de l'Homme qui s'est considérablement accru lors de la dernière décennie ; c'est sans doute dans le cadre du système universel que la « percée » est la plus notable. Discrète et incertaine à l'origine, la place des institutions nationales entre deux chaises (gouvernementale et non gouvernementale) s'est affirmée et a été confirmée par l'obtention d'un véritable statut obtenu à la suite d'efforts soutenus. Institutions à vocation essentiellement nationale – selon leur appellation et leur mandat –, elles ont acquis une assise internationale qui correspond à l'idée première lancée, dès sa création, par la Commission des droits de l'Homme des Nations unies de disposer de « relais » dans chaque pays (cf. chapitre IV).

Si l'examen du paysage institutionnel fait apparaître le développement des INDH dans les pays francophones, les statuts de ces institutions offrent des garanties extrêmement variables et souvent encore non conformes aux exigences d'indépendance et de pluralisme prévues par les principes de Paris (principes régissant les INDH adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1993). Près de vingt institutions ont été créées depuis 2000. Cinq structures ont par ailleurs vu leurs textes constitutifs révisés après 2000. Toutes les institutions n'ont pas encore fait l'objet d'un examen par le Comité international de coordination des INDH. Sur les vingt-six INDH de l'espace francophone ayant fait l'objet d'un tel examen, seules treize sont aujourd'hui accréditées au statut A consacrant la conformité aux principes de Paris.

Une autre tendance marquante est que les textes régissant ces institutions ont toutefois été révisés à la hausse et, pour certains, à plusieurs reprises. Ces révisions ont touché le plus fréquemment le règlement intérieur ou le fonctionnement, puis l'extension des compétences, le mode de nomination et le nombre des membres, enfin l'indépendance ou le statut de la commission. Cette tendance dynamique est à souligner en particulier lorsqu'elle vise à renforcer leur indépendance, à étendre la pluralité dans leur composition et à étendre le champ de compétences pour répondre ainsi aux exigences des principes de Paris. Cependant, s'il faut se féliciter de la tendance au rehaussement du fondement statutaire des commissions, cette évolution ne se suffit pas à elle-même. Il est des exemples récents où une loi a pu être adoptée, qui reprenait simplement le texte du décret auquel elle se substituait, sans apporter les nouvelles garanties nécessaires. Sur le plan budgétaire, la majorité des commissions ne dispose pas encore d'une véritable autonomie ; le budget dépendant soit de la présidence de la République, soit de la primature, soit d'un ministère (Justice, Droits de l'Homme, Intérieur). Lors de la révision des textes statutaires qui doit contribuer à renforcer leur indépendance, leur mandat devrait être élargi afin d'englober l'ensemble des droits de l'Homme conformément à leur indivisibilité et à leur interdépendance. Le statut devrait également inclure des compétences dans des domaines spécifiques peu développés et prioritaires, comme les droits de l'enfant. Pour les INDH qui sont régies par

un décret, le nouveau statut devrait être adopté dans le cadre d'une loi. Enfin, les ressources des INDH en personnel (et leur formation continue) de même que les moyens matériels, techniques et financiers devraient être considérablement accrus.

Il n'est pas aisé de dégager une tendance véritablement saillante dans l'évolution des compétences (compétence consultative, mission de promotion et, pour la majorité des institutions, mission de protection à travers l'examen de requêtes individuelles). Ces compétences sont essentiellement « généralistes », c'est-à-dire qu'elles concernent l'ensemble des droits de l'Homme. La fonction de promotion demeure au centre du dispositif et est constamment renforcée. Toutefois, notamment pour les commissions établies plus récemment ou pour celles dont les statuts ont été modifiés, les activités de protection s'étoffent également à l'occasion des procédures internationales.

S'agissant de la composition des institutions, on peut relever que l'intervention du parlement, aussi bien dans le processus de sélection que dans celui de nomination, demeure encore rare alors qu'il constitue une garantie supplémentaire pour renforcer l'indépendance. Seule une minorité de commissions dispose par ailleurs de délégués ou d'agents dans les différentes régions du pays.

Si les commissions produisent elles-mêmes des documents de différents types, les « productions » spécifiques en direction de la presse sont assez limitées et devraient être développées. D'une manière générale, les INDH devraient renforcer leurs stratégies et actions de communication, que ce soit en direction de secteurs cibles (professionnels, ONG, autorités publiques, parlement, institutions judiciaires, etc.) ou de l'ensemble de la population, en utilisant les moyens de communication adaptés. De la même manière, la question de l'évaluation interne est importante pour l'efficacité et la continuité des missions, or un nombre important d'institutions n'ont mis en place aucune procédure d'évaluation.

Parmi les principales difficultés auxquelles se heurtent les commissions, il y a tout d'abord l'insuffisance de ressources financières ; ensuite, pour une majorité

d'entre elles, le fait que leurs avis et recommandations ne soient pas contraignants. Se dégagent aussi, outre l'insuffisance généralisée de personnel, la difficulté pour ces institutions d'exercer leur autorité auprès des administrations en particulier dans le suivi de leurs recommandations de même que, pour certaines, les blocages politiques qui peuvent mettre en cause leur indépendance et leur légitimité, et entacher la crédibilité de leur action. C'est ainsi une tendance majeure de la dernière décennie pour l'ensemble des INDH que la recherche d'une reconnaissance et d'un crédit au niveau international qui se concrétise notamment par une accréditation officielle par les Nations unies.

## Le développement du rôle des médiateurs et ombudsmans dans la garantie des droits

Plus que les nouveaux champs à investir, c'est la fonction de régulation elle-même qui, dix ans après la Déclaration de Bamako, doit également être repensée et revalorisée pour prendre toute sa place parmi les mécanismes institutionnels de construction de la démocratie.

Régulation et médiation sont souvent associées. L'action du médiateur/ombudsman en tant que protecteur des droits, notamment ceux des minorités, et contrôleur de la qualité de l'action administrative répond parfaitement aux défis posés par la régulation contemporaine. La création des institutions de médiation procède en effet d'une volonté de renforcer l'État de droit : l'ombudsman/médiateur est institué comme une autorité indépendante de régulation qui reçoit les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public dans ses relations avec les administrés. Cette mission d'intercession contribue au rétablissement de l'administré dans ses droits.

Au cours des dix dernières années, quelques évolutions significatives sont intervenues. Au chapitre des mesures juridiques et réglementaires, les différentes

lois qui régissent les institutions de médiation et qui sont postérieures à la Déclaration de Bamako marquent une évolution notoire et positive du cadre juridique qui gouverne leurs compétences. Ces nouveaux textes ont renforcé les compétences de certaines institutions de médiation en leur offrant, en particulier, la possibilité de s'auto-saisir. Sur le plan institutionnel, on relève une tendance générale des institutions de médiation à se rapprocher davantage des citoyens. Dans la plupart des pays, les médiateurs/ombudsmans ont opté pour la déconcentration progressive de leurs services en vue d'assurer une protection effective des droits fondamentaux. L'élargissement du mandat des médiateurs à d'autres domaines, tels que la protection des enfants et les lieux d'enfermement, est par ailleurs vivement souhaité. Les médiateurs participent en outre de façon croissante aux instances de réflexion sur la consolidation de la démocratie et la modernisation des institutions. L'interpellation du pouvoir politique est une composante de la mission des ombudsmans/médiateurs ; elle exige une démarche qui implique la collaboration avec les pouvoirs politiques. Les médiateurs doivent œuvrer au rétablissement de la confiance en la loi, c'est-à-dire faire en sorte qu'elle soit ressentie comme protectrice des droits et libertés.

L'efficacité des actions est toutefois entamée par des contraintes généralement liées au statut juridique actuel de plusieurs institutions : dans le cas où le médiateur est créé par un simple acte réglementaire, la précarité de son statut peut l'affaiblir de façon non négligeable dans ses relations avec les pouvoirs publics. Dans ce sens, l'inscription du médiateur dans la Constitution constitue une garantie forte de son impartialité et de son indépendance. L'absence d'autonomie financière, l'insuffisance des crédits alloués et la réticence des administrations par rapport à leur saisine (cas des institutions de médiation confrontées à l'inertie de l'administration et à la lenteur des procédures administratives face aux demandes relatives, notamment, aux litiges fonciers) affectent également leur efficacité.

De 2000 à 2010, il a été relevé que la plupart des institutions de médiation participent en tant que membres de droit aux activités des INDH. Par ailleurs, le Diwan Al Madhalim du Maroc, avec le soutien de plu-

sieurs institutions de médiation, a fait adopter une résolution sur la « *reconnaissance du rôle des ombudsmans et médiateurs dans la protection et la promotion des droits de l'Homme* » par la III<sup>e</sup> Commission de l'Assemblée générale des Nations unies 2008, et qui sera soumise en octobre 2010 à l'approbation de l'Assemblée générale lors de sa 65<sup>e</sup> session. Les institutions de médiation pourraient s'impliquer davantage dans le suivi de la mise en œuvre des instruments internationaux des droits de l'Homme et soutenir les actions des défenseurs des droits de l'Homme. Dans cette perspective, elles devraient œuvrer à la mise en

place d'un mécanisme de concertation et de dialogue permanent avec les INDH.

En outre, l'élargissement possible des prérogatives en période préélectorale est observé dans quelques pays. La qualité de conciliateur du médiateur trouverait en effet à s'affirmer dans le cadre des efforts de pacification des processus électoraux.

Enfin, il semble que l'ombudsman/médiateur peut être un facilitateur avisé dans des problématiques dépassant le cadre national.

### **Accompagner la mise en place d'institutions ou de fonctions indépen- dantes de défense des droits de l'enfant**

Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, dans sa fonction d'orientation des États dans la mise en œuvre de la Convention internationale sur les droits de l'enfant (Cide), recommande la création d'institutions indépendantes chargées de promouvoir et de veiller à l'application de la Convention. Leur mission consiste à évaluer les effets des actions des autorités publiques et de personnes privées sur les droits de l'enfant, y compris, le cas échéant, par l'examen de requêtes individuelles, et à émettre des recommandations et des propositions de réforme fondées sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Il s'agit, enfin, de promouvoir la participation des enfants dans les processus les concernant et de suivre les évolutions intéressant les enfants au sein de la société.

Dans nombre de pays membres de l'OIF, la moitié de la population a moins de 18 ans et la mise en place d'une institution ou d'une fonction de défense des droits de l'enfant, indépendante et durable, constitue de ce fait un enjeu majeur. Pourtant, si plus de soixante-dix institutions indépendantes traitant des droits de l'enfant sont identifiées à travers le monde, l'espace francophone n'en compte qu'un nombre réduit (moins de vingt pays comptent une telle institution ; pour la région Afrique, on n'en recense qu'une seule, à Maurice).

Si les États parties à la Cide ont enregistré des réalisations notables en matière de droits de l'enfant, il n'en demeure pas moins que de nombreux défis empêchent ou retardent toujours la mise en application intégrale des dispositions de la Convention ou de ses protocoles. Sur la base des travaux menés conjointement par l'OIF et l'Unicef (tel l'atelier organisé à Bamako en juin 2009 sur l'établissement d'institutions indépendantes de défense des droits de l'enfant), de même que des études produites par l'Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme (AFCNDH) sur le rôle des INDH dans la promotion et la protection des droits de l'enfant et l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie (AOMF) sur l'état de l'enfance, il ressort un consensus sur l'importance de ces fonctions, pourtant insuffisamment prises en compte, dans le statut des institutions nationales des droits de l'Homme ou de médiation.

En partant des spécificités des contextes nationaux et de la diversité des expériences institutionnelles observées (institution autonome, fonction de défense des droits de l'enfant rattachée à l'institution nationale de médiation, mise en place d'une structure dédiée aux droits de l'enfant au sein de l'INDH « généraliste »), l'OIF soutient la mise en place de tels dispositifs en veillant à leur indépendance, gage de leur efficacité, tout en s'attachant à prévenir une inflation institutionnelle parfois contreproductive.

La régulation doit ainsi permettre de garantir un certain équilibre des forces sans forcément recourir à la norme et au droit. D'où le recours à la notion d'équité. Il se justifie par le fait qu'il est impossible pour le législateur de prévoir l'application de la loi à une infinité de cas particuliers. La particularité de l'action en équité du médiateur le place dans une position unique lui permettant d'insuffler une adaptation souple et dynamique de l'activité administrative. En ce sens, l'approche régulatrice n'est pas l'approche juridictionnelle. Le recours à l'équité est néanmoins limité par l'intérêt général. C'est grâce à l'espace non normatif et plus participatif que forme la régulation que cette dernière peut contribuer à corriger les rigueurs du droit et à construire un édifice juridique. Elle a ainsi toute sa place dans les sociétés en transition ou en sortie de crise.

De même, le rôle des autorités de régulation des médias comme garantes de la liberté de communication et du pluralisme est aujourd'hui reconnu (cf. chapitre III).

La mise en œuvre d'une régulation polymorphe au sein de l'espace francophone en vue de participer à l'édification de l'État de droit, largement appuyée par l'OIF depuis la Déclaration de Bamako, ne peut qu'inciter à la construction et à la promotion d'un modèle de régulation francophone, entendu au sens large, qui doit reposer sur l'articulation entre les institutions qui ont une même finalité : la protection des droits de l'Homme.

## La mise en place d'autorités de protection des données personnelles

Le développement des atteintes à la vie privée par les nouvelles technologies a largement justifié la création d'instruments consacrés spécifiquement au droit à la protection des données personnelles depuis la fin des années 1970 dans l'espace francophone. Ce mouvement s'est accéléré entre 1990 et 2009, avec la mondialisation et l'explosion du réseau Internet. Moins de la moitié des États francophones sont toutefois dotés d'une loi et/ou d'une autorité indépendante de protection des données.

Il est ainsi indéniable que la nouvelle décennie qui s'engage, sous les auspices porteurs des principes consacrés dans la Déclaration de Bamako, relayés dans les Déclarations des Sommets de Ouagadougou (2004) et de Bucarest (2006), doit offrir une occasion unique de déployer des efforts supplémentaires pour faire en sorte que la protection des données personnelles devienne une réalité concrète et effective en tout point de l'espace francophone.

Le développement de l'informatisation et d'Internet a en effet entraîné des évolutions sans précédent dans la possibilité de créer des fichiers et des bases de données à caractère personnel. Ce phénomène est prégnant tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Il est ainsi devenu indispensable d'encadrer, de façon satisfaisante, l'utilisation faite de nos données personnelles à la lumière par exemple du déploiement de dispositifs biométriques, du développement de la géolocalisation, des nanotechnologies, de la vidéosurveillance, etc. De même, le fonctionnement des réseaux numériques de communication génère des traces des transactions effectuées par toute personne. Toutes ces informations touchent au droit à la vie privée ou aux libertés fondamentales de l'individu, notamment celui de s'informer, de penser, de communiquer, d'aller et venir.

Parmi les évolutions internationales les plus récentes, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la Cedeao a adopté, en février 2010, un acte additionnel portant protection des données à caractère personnel. Cet acte incite les États à adopter des législations sur les données personnelles et à mettre en place des autorités de protection des données à caractère personnel.

L'exigence est forte d'une autorité indépendante de protection des données, pilier incontournable de la protection des données personnelles. En ce qui concerne l'administration publique, l'autorité doit pouvoir contrôler en toute indépendance les traitements mis en œuvre par les organes de l'État. De même, cette indépendance doit également être assurée au regard des personnes privées, notamment pour éviter de subir des pressions d'ordre économique. Cette condition *sine qua non* pose les bases d'une protection effective des données personnelles.

Ainsi, une autorité efficace doit aujourd'hui pouvoir donner des conseils lorsque de nouvelles technologies apparaissent, et intervenir de manière sélective préalablement à la mise en œuvre des traitements de données qui présentent le plus de risques pour les personnes. Elle doit pouvoir également régler à l'amiable de nombreuses plaintes qui n'ont pas un caractère grave. En revanche, elle doit en principe pouvoir prononcer des sanctions lorsque les atteintes au droit des personnes sont graves et coopérer avec ses homologues étrangers en étant en mesure de leur transmettre une plainte.

En tant qu'autorités publiques indépendantes, les autorités de protection des données ont assurément un rôle de régulation. À ce titre, elles doivent édicter des normes et des règles de conduite claires et efficaces pour les différents responsables de traitement de données. Le rôle de régulateur passe également par une action de pédagogie par l'information du public et des responsables de traitement des données. La fonction de contrôle est sans aucun doute en train de se développer grandement et l'on constate qu'un nombre croissant d'autorités recentrent le cœur de leur activité sur ce contrôle a posteriori. Parallèlement, le développement des technologies et de la mondialisation a entraîné une hausse fulgurante des flux transfrontières de données personnelles. Il est ainsi devenu impératif pour les États de prendre des mesures pour encadrer de façon efficace ces flux transfrontières. Certains pays ont mis en place un système favorisant la désignation, par les responsables de traitement, d'officiers de protection des données personnelles, proposés par une entreprise privée ou par un organisme public. Ce système encourage la sensibilisation des responsables de traitement et la pleine prise en compte des principales modalités de protection des données personnelles au sein de l'entité. Ce projet s'inscrit également dans la volonté de mettre en place des labels en matière de vie privée, procédé attractif pour les entreprises qui peuvent ainsi s'assurer du respect de leurs produits ou de leurs procédures et mettre en avant, comme avantage compétitif, l'aspect éthique au regard de la vie privée.

La protection des données est apparue, au cours de

ces vingt dernières années, comme un enjeu international fondamental et les autorités de protection des données sont amenées, de façon croissante, à réguler l'activité de multinationales établies dans de nombreux pays ou utilisant des technologies qui ne connaissent pas de frontières. Dans ce cadre, il est impérieux de développer des législations relatives à la protection des données qui soient harmonisées et de veiller au renforcement des coopérations entre ces autorités nationales. Plus encore, il est nécessaire de développer un instrument juridique international relatif à la protection des données personnelles. La tenue d'une Conférence internationale intergouvernementale sur le sujet serait assurément de nature à faire avancer cette réflexion.

## La diffraction du paysage institutionnel

La construction de la démocratie a vu depuis les années 1990 la multiplication des institutions participant à la garantie de l'État de droit. La Déclaration de Bamako a, d'une certaine manière, soutenu les processus de construction d'institutions libres et indépendantes, de même que le renforcement de leurs capacités. Dans le domaine de la régulation et de la protection des droits de l'Homme, leur multiplication ces dix dernières années conduit à penser à une démarche de rationalisation de l'espace institutionnel afin que ces institutions se nourrissent de leurs différences, par des logiques de mutualisation, et ne soient pas en concurrence. La nécessité de synergies, de mise en relation entre les différents acteurs de la régulation et de complémentarité doit être au cœur des préoccupations francophones pour donner un nouvel élan à la construction démocratique et ne pas appauvrir l'État de droit par la dilution des responsabilités institutionnelles, surtout dans un champ aussi éminent que celui des droits de l'Homme.

Cette multiplication des institutions ne doit pas cacher les difficultés importantes qu'elles rencontrent dans l'accomplissement de leur mission, au nombre desquelles l'insuffisance des ressources financières, matérielles et humaines ; le manque de formation des membres et du personnel ; le fait que leurs avis et

### La contribution des réseaux institutionnels à l'intensification des dialogues

Dix années après l'adoption de la Déclaration de Bamako et conformément aux dispositions de son Programme d'action, la contribution des réseaux institutionnels à la mise en œuvre opérationnelle des engagements francophones mérite d'être promue.

Réunissant des professionnels du droit, de la justice, des droits de l'Homme, de la médiation et de la régulation, ces réseaux poursuivent des objectifs similaires destinés à soutenir la consolidation de l'État de droit et la promotion des droits fondamentaux. Ils ont participé, en 2010, dans le cadre des Journées des réseaux institutionnels (Paris, 18-19 mai 2010) et de leur appui à l'élaboration du quatrième *Rapport sur l'état des pratiques*, au processus « Bamako + 10 ». La pluralité des compétences représentées au sein des réseaux institutionnels et la référence à la Déclaration de Bamako portée dans leurs statuts confèrent une réelle légitimité à ce dialogue avec les réseaux.

De cette contribution originale, il ressort tout d'abord que les réseaux sont aujourd'hui pleinement intégrés à l'action de l'OIF et concourent à la rationalisation de ses interventions. Alors que l'examen du paysage institutionnel des pays francophones fait ressortir une forte diversité d'expériences et de pratiques démocratiques, les réseaux institutionnels facilitent, par leurs travaux, la lecture et l'analyse des défis posés à la communauté francophone. Ils apportent un concours direct à la consolidation effective de l'État de droit en participant au développement de la capacité d'action des institutions publiques, par l'échange d'expériences et de savoirs qu'ils encouragent. Cette activité confère également une dimension nouvelle à la vie des institutions en offrant une tribune qui peut être l'occasion d'évoquer, voire de dénoncer, le non-respect de principes garants de l'exercice impartial de leur mission. Les réseaux viennent souligner la pertinence du recours au

droit comparé au service du renforcement des capacités institutionnelles et du dialogue des professionnels. Les dispositifs de « formation par les pairs » mis en place à leur initiative contribuent également à l'approfondissement de la gouvernance. Au soutien de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, les réseaux appuient la publication de documents d'information sur le rôle des institutions, de même qu'ils réalisent des contenus pour l'enseignement des droits de l'Homme en milieu scolaire. Les missions des réseaux se situent également dans le renforcement des capacités institutionnelles des pays en situation de transition dans la mesure où les réseaux se présentent comme des lieux d'identification de l'expertise francophone, appelée à être mobilisée au profit des institutions des pays en situation de sortie de crise et de transition.

De façon plus globale, les réseaux contribuent au fonctionnement du système multilatéral dans un contexte où la Francophonie défend une vision des relations internationales fondée sur le multilatéralisme en tant qu'il est à la fois le plus sûr vecteur de paix et la perspective d'une participation équilibrée des différents pays francophones aux grandes négociations internationales.

Ces multiples fonctionnalités induisent un approfondissement permanent du partenariat avec l'OIF et appellent de nouvelles avancées dans les domaines de l'observation des pratiques de la démocratie, du développement des transversalités sur les sujets d'intérêt commun avec les autres partenaires internationaux, du suivi des situations de crise et de transition, enfin de leur participation aux activités de médiation et de facilitation internationales. Et, au-delà, l'action décisive des réseaux à la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako invite fortement à envisager des modalités appropriées pour valoriser leur rôle et mieux affirmer leur place au sein de la Francophonie institutionnelle, notamment auprès de ses instances politiques à travers, par exemple, une charte de partenariat stratégique, à l'instar de la démarche effectuée en direction des OING.

recommandations ne soient pas forcément entendus ni suivis ; les réticences des administrations et les blocages institutionnels ainsi que les résistances politiques qui peuvent conduire à leur dissolution.

De la même manière qu'est observée l'intensification, au cours des dix dernières années, du dialogue des juges, le développement de la coopération institutionnelle s'avère éminemment pertinent. Les institutions de régulation et de protection sont des institutions uniques mais non isolées, qui sont appelées, en partenariat avec tous les autres acteurs de la société, à relever les défis des droits de l'Homme et à construire une véritable « culture des droits de l'Homme et de la démocratie ».

## Du nouveau à la revalorisation de l'institution parlementaire

Si le nouveau doit s'entendre en termes de reconquête de la position légitime du pouvoir législatif dans le jeu des pouvoirs constitutionnels, la revalorisation, qui est le second temps de ce processus de montée en puissance, doit se comprendre comme le renforcement des capacités administratives et politiques de l'institution parlementaire.

Les parlements de l'espace francophone s'articulent sur une vraie diversité de modèles, tel que cela ressort des travaux conduits par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) sur les procédures et les pratiques parlementaires. Certains sont rattachés au modèle britannique, en l'occurrence les législatures canadiennes, et les autres à la tradition parlementaire historique, continentale. Dans le modèle britannique, le droit parlementaire est caractérisé par l'importance des sources non écrites, l'existence des privilèges parlementaires et une réelle autonomie des assemblées pour définir la quasi-totalité des règles les régissant. Dans le modèle continental, majoritairement pratiqué, le droit parlementaire est défini par un corpus de règles essentiellement écrites, hiérarchisées et au sommet duquel se trouve la Constitution. La diversité des modèles induit certes des degrés d'autonomie

distincts pour les différentes institutions parlementaires mais les leviers sur lesquels agir pour accroître les pouvoirs des parlements restent les mêmes (sur les enjeux d'une vie politique apaisée, voir le chapitre III).

## Les garanties d'indépendance des parlementaires à consolider

Pour assurer l'indépendance dans l'exercice du mandat parlementaire, les premières garanties sont d'ordre juridique, à travers différents mécanismes d'inviolabilité, d'incompatibilité, de prévention des conflits d'intérêts ou de privilèges parlementaires (dans les parlements de type britannique). Ces protections juridiques n'épuisent pas à elles seules la question du libre exercice du mandat parlementaire. D'abord, parce que celui-ci expose son titulaire à des dépenses, notamment matérielles et logistiques, dont il ne peut assumer seul la charge, sauf à favoriser les parlementaires qui disposent, en propre, d'importants moyens financiers. En l'occurrence, il s'agit donc d'assurer l'égalité des parlementaires face aux charges directement imputables à leur mandat. Ensuite, pour exercer leur mandat représentatif en toute indépendance, les parlementaires doivent être mis à l'abri des éventuelles pressions financières susceptibles de les influencer dans l'exercice de leurs fonctions. C'est ainsi que la très grande majorité des parlementaires de l'espace francophone dispose, au chapitre des aides individuelles, d'une indemnité parlementaire, du remboursement d'une part plus ou moins large de leurs frais, d'une protection sociale plus ou moins complète et, dans certains cas, d'une masse salariale pour la rémunération de collaborateurs. Sur le plan collectif, ils bénéficient aussi, indirectement, des budgets attribués à leur groupe politique et de l'ensemble des services assurés par la machine administrative de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

Ces garanties doivent impérativement être consolidées car elles sont le gage d'une protection du parlementaire au cours de son mandat. Mais, pour ne pas induire de soupçon ou faire le lit de la corruption, il importe que ces indemnités soient attribuées en toute transparence ; et que les immunités ne soient pas utilisées à des fins incompatibles avec l'exercice de la représentation nationale. Sinon, le mandat par-

lementaire est synonyme de privilèges et nourrit une défiance inacceptable en démocratie. Il ne peut donc y avoir de revalorisation du parlement sans une réévaluation du statut du parlementaire.

## Les pouvoirs normatifs et de contrôle du parlement à renforcer

Un premier moyen d'accroître les pouvoirs des institutions parlementaires est d'assurer la représentation, dans leur diversité, des électeurs. Telle est, notamment, la vocation des formations politiques au sein des assemblées. Un parlement revalorisé suppose, en amont, la formation de groupes parlementaires susceptibles de conférer des droits dans le travail législatif et de contrôle aux représentants qui en sont membres ; et, en aval, la reconnaissance progressive (dans la Constitution ou dans les pratiques selon la tradition juridique d'appartenance) d'un statut de l'opposition indispensable à la garantie de l'alternance démocratique et de la modération de la majorité. Cette reconnaissance des groupes parlementaires et de l'opposition est nécessaire dans la démocratie pluraliste qu'appelle de ses vœux la Déclaration de Bamako, car elle équivaut à la mise en place d'une forme de contre-pouvoir au sein de l'institution parlementaire et rend possible une alternance politique de manière démocratique. À cette fin, les groupes parlementaires et l'opposition doivent jouir de prérogatives d'intervention tant dans le cadre de la procédure législative (temps de parole, droits de l'opposition en matière d'amendement...) que dans celui de l'octroi de postes stratégiques dans les institutions d'administration et de législation du parlement. De même que leur autonomie ne peut être garantie sans dispositions financières spécifiques.

La revalorisation passe ensuite par un net progrès, au sens d'une participation accrue, dans les processus délibératifs (faculté de statuer) et de contrôle de la majorité (faculté d'empêcher). Pour l'exercice des deux fonctions, qui sont traditionnelles et sans lesquelles l'institution parlementaire est réduite à une chambre d'enregistrement et n'a plus sa raison d'être, une enceinte de débats et de votes – en pratique un organe plénier –, mais aussi des instances d'instruction et de préparation des décisions doivent exister.

Le parlementarisme du type britannique, tout particulièrement, se distingue en conférant un rôle prépondérant au travail législatif effectué en commission, rôle allant bien au-delà de la simple fonction de préparation ou d'instruction de l'examen effectué par la formation plénière. Par ailleurs, l'existence d'une ou deux chambres participant au processus législatif influe de manière décisive sur la procédure parlementaire puisque, dans un parlement bicaméral, l'adoption du texte de loi induit un accord entre les deux chambres, ce qui suppose des allers-retours, et éventuellement des procédures de concertation ou d'arbitrage.

La réévaluation du rôle des institutions parlementaires implique, en conséquence, une adaptation et des réformes du droit parlementaire au statut que le constituant entend donner à l'instance représentative au sein des pouvoirs publics. Le droit qui lui est dédié doit absolument retranscrire cette préoccupation. Des réformes récentes dans certains pays de l'espace francophone sont ainsi allées vers la revalorisation de cette fonction normative en modifiant le droit parlementaire dans le sens d'un recentrage du processus délibératif vers les commissions et non vers le vote en assemblée. De fait, dans les assemblées de tradition parlementaire « continentale », la procédure législative est souvent fermement encadrée par les règlements internes, voire des textes à valeur constitutionnelle. Le parcours des projets et propositions de loi, l'organisation des débats et le rôle de chacune des instances parties prenantes y sont clairement définis, même si la pratique y trouve une place.

L'efficacité des processus de participation ne serait pas garantie, enfin, sans une organisation administrative plurielle et collégiale. Ainsi, les organes directeurs se répartissent donc toujours, moyennant des prérogatives variables, entre une présidence personnalisée, assurant, notamment, la représentation de l'institution, et une instance collégiale permettant la participation des différentes sensibilités à la prise de décision et, parfois, une autorité chargée spécialement des questions administratives et financières. Car le véritable enjeu pour soutenir le pouvoir normatif et le pouvoir de contrôle est la consécration du degré le plus élevé possible d'autonomie financière, juridique et administrative, corollaire nécessaire de l'indépendance des institutions parlementaires à l'égard du pouvoir exécutif.

## Conclusions

La Constitution est devenue un enjeu central du processus de démocratisation dans l'espace francophone. Elle mobilise aussi bien les acteurs nationaux que la communauté internationale. Le maintien de son caractère consensuel et inclusif est largement justifié. Son élaboration, sa révision et sa suspension constituent des moments clés dans la vie des États et à ce titre font l'objet d'un suivi attentif aussi bien sur le plan national qu'international. Dans certains pays, l'adoption d'une Constitution est considérée comme le premier acte majeur de la sortie de crise.

Dans l'espace francophone, les Constitutions font l'objet de multiples révisions. Si certaines visent à approfondir la démocratie, corriger des insuffisances, mieux garantir certains droits conférés aux citoyens, d'autres en revanche s'inscrivent dans une logique visant à réduire les possibilités de l'alternance au pouvoir dont la garantie reste une des ressources donnant corps à la vitalité démocratique.

De nouvelles formes d'altération de la démocratie apparaissent et elles ont la particularité de s'accommoder avec le maintien de la Constitution et de certaines institutions en place. Si par le passé le premier acte posé en cas de changement anticonstitutionnel consistait à suspendre la Constitution, de plus en plus les nouvelles autorités s'en accommodent, ouvrant ainsi de nouvelles interrogations sur le sens et la portée à accorder au mot « Constitution ».

La mise en œuvre et le respect des dispositions constitutionnelles supposent l'existence de juridictions constitutionnelles compétentes, capables et indépendantes. Ces dernières jouent un rôle important dans la régulation des institutions et la garantie des droits. Mais elles sont également confrontées à des défis importants face à des pouvoirs exécutif et législatif de plus en plus puissants. Elles doivent faire preuve de pédagogie et d'impartialité pour assurer l'égalité devant la loi et la gestion des conflits institutionnels inhérents à toute vie politique.

Quant aux institutions de l'État de droit, on constate que l'indépendance de la justice n'est encore que trop souvent contingente et relative au contexte dans lequel les institutions juridictionnelles, qu'elles soient

judiciaires, constitutionnelles ou financières, évoluent. Les régressions constatées dans la mise en œuvre de l'indépendance conduisent à en repenser sa portée dans une perspective plus pragmatique et réaliste. Les vecteurs d'atteinte à l'indépendance sont bien connus, mais tendent à s'installer durablement : insuffisante autonomie financière des institutions judiciaires qui ne disposent pas systématiquement de budgets autonomes pouvant leur permettre d'accomplir efficacement leur mission ; manque de moyens humains, en dépit d'efforts soutenus de formation des professionnels de la justice ; défaut d'infrastructures adaptées. Tous ces éléments entravent l'efficacité de la justice et son corollaire, la performance, évaluée notamment à l'aune des délais de jugement et de l'exécution des décisions.

Le renforcement du contrôle des ISC sur les finances publiques contribue à la consolidation de l'État de droit et à la démocratie financière, dans la mesure où les ISC s'assurent que les entités qui relèvent de leur compétence conduisent leurs opérations dans des conditions de régularité, d'efficacité et d'efficacités satisfaisantes, et où elles rendent compte auprès de la représentation nationale et du public, via notamment la diffusion de rapports publics. Ce processus de consolidation de l'État de droit est loin d'être achevé : le cadre institutionnel du contrôle des finances publiques n'est pas partout stabilisé. Les conditions de l'autonomie ne sont pas toujours garanties, et les risques de régression demeurent. La publicité des travaux progresse, mais lentement.

Le développement des relations internationales ainsi que l'internationalisation du droit et de la justice qui en découle plaident en faveur de la construction d'un dialogue transnational accru entre les juges par-delà les diversités des systèmes juridiques. Cette volonté de convergence se matérialise concrètement par l'harmonisation sectorielle du droit dans certains sous-ensembles géographiques de l'espace francophone. Cet espace est directement sujet de la concurrence des systèmes juridiques dans le monde, en raison de nombreuses controverses et interpellations mettant en cause le droit continental, au fondement de la plupart des systèmes de droit représentés dans les pays membres de l'OIF. Aussi, dans un contexte d'interna-

tionalisation du droit, la diversité des systèmes juridiques doit être promue dans une approche plus dynamique en termes de comparaison.

L'analyse des évolutions du paysage institutionnel et des mécanismes de garantie des droits et libertés souligne également l'émergence de nouvelles problématiques relatives aux droits fondamentaux et aux libertés et de nouveaux défis sur le terrain de l'efficacité des protections, de la gestion de la diversité de ces organisations comme sur celui de leur articulation. C'est bien un véritable enjeu pour la communauté francophone que de parvenir à saisir le développement croissant des différents mécanismes de protection des droits de l'Homme et de régulation des droits. Plus particulièrement, la multiplication des atteintes à la vie privée par les nouvelles technologies a largement justifié la création d'instruments consacrés spécifiquement au droit à la protection des données personnelles. Ce mouvement s'est accéléré entre 1990 et 2009, avec la mondialisation et l'explosion du réseau Internet.

Autre exemple caractéristique du développement des structures de protection : celui du rôle des INDH dans le système de protection internationale des droits de l'Homme qui s'est considérablement accru lors de la dernière décennie. C'est sans doute dans le cadre du système universel que la « percée » est la plus notable, malgré de nombreuses difficultés auxquelles

se heurtent encore les commissions (insuffisance de ressources financières, avis et recommandations non contraignants, manque de personnels, difficulté pour ces institutions d'exercer leur autorité auprès des administrations en particulier dans le suivi de leurs recommandations). Parallèlement, on assiste au développement du rôle des médiateurs et ombudsmans dans la garantie des droits. L'efficacité des actions est toutefois entamée par des contraintes généralement liées au statut juridique actuel de plusieurs institutions.

La construction de la démocratie a ainsi vu depuis les années 1990 la multiplication des institutions participant à la garantie de l'État de droit. La Déclaration de Bamako a, d'une certaine manière, soutenu les processus de construction d'institutions libres et efficaces. En parallèle, on observe un mouvement de revalorisation de l'institution parlementaire. La diversité des modèles induit certes des degrés d'autonomie distincts pour les différentes institutions parlementaires mais les leviers sur lesquels agir pour accroître les pouvoirs des parlements restent les mêmes. Les pouvoirs normatifs et de contrôle du parlement restent à renforcer et la réévaluation du rôle des institutions parlementaires implique, en conséquence, une adaptation du droit parlementaire au statut que le constituant entend donner à l'instance représentative au sein des pouvoirs publics. Le droit qui lui est dédié doit absolument retranscrire cette préoccupation.



# POUR LA TENUE D'ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES

La pratique électorale, observée dans l'espace francophone depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako, comporte des acquis indéniables, qu'il s'agisse du renforcement du dispositif juridique et institutionnel ou de l'appropriation, par les acteurs nationaux, des outils d'organisation et de contrôle des scrutins. Toutefois, ce bilan présente encore des insuffisances dues notamment à une gestion relativement maîtrisée de l'ensemble du processus électoral. Il en résulte des contestations multiformes qui débouchent parfois sur des crises et des conflits : dans ce contexte, et forte de l'expérience engrangée depuis une dizaine d'années, la Francophonie intensifie son appui à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, en ciblant davantage les besoins pour lesquels son aide est plus utile et en développant, dans ce domaine, des synergies pertinentes avec d'autres organisations internationales.

*“S’attacher au renforcement des capacités nationales de l’ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, en mettant l’accent sur l’établissement d’un état civil et de listes électorales fiables”*

**(Bamako, chapitre IV, 7)**

#### **Renforcer les capacités des acteurs et des structures**

- Appuyer les efforts des États en ce qui concerne l’établissement des listes électorales fiables, sur la base d’états civils consolidés ;
- Mettre en œuvre de nouvelles formes d’appui susceptibles de favoriser la formation des acteurs de la scène politique ;
- Simplifier le dispositif juridique des élections par l’assemblage des textes applicables dans des codes électoraux permanents et une harmonisation des statuts des organes de gestion électorale ;
- Renforcer les programmes de la Francophonie en appui aux différents projets d’informatisation des données électorales en cours dans les États membres ;
- Établir avec les partenaires internationaux et les OING un dialogue permanent permettant à l’OIF et à ses partenaires de suivre les processus électoraux des États en amont et en aval, et de mieux rationaliser les moyens mis en œuvre à cette fin ;
- Prendre en compte les recommandations émises par les missions d’observation et assurer un suivi aussi bien au niveau de la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l’Homme qu’au niveau de l’État qui a invité la Francophonie à observer les élections ;
- Évaluer les structures de gestion des élections de manière à mieux prendre la mesure de leurs difficultés et à ficeler des programmes appropriés de renforcement de leurs capacités.

*“S’assurer que l’organisation des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu’au dépouillement des votes et à la proclamation des résultats, y inclus, le cas échéant, le contentieux, s’effectue dans une transparence totale et relève de la compétence d’organes crédibles dont l’indépendance est reconnue par tous”*

**(Bamako, chapitre IV, 8)**

#### **Favoriser la transparence des élections**

- Procéder à une évaluation des structures électorales chargées de la préparation et de l’organisation des scrutins ;
- Renforcer l’indépendance et les capacités d’action des principales institutions impliquées dans le processus électoral ;
- Continuer d’encourager les échanges de pratiques concourant à ces objectifs, comme la mise en place, au sein du ministère compétent, d’une structure spécifique telle une direction générale des élections qui, par-delà ses multiples fonctions, permet d’assurer une certaine continuité de l’action gouvernementale ;
- Parvenir à une certaine stabilité institutionnelle concernant notamment les lois électorales qui méritent de ne pas faire l’objet de modifications subreptices, un délai suffisant devant séparer ces modifications et la tenue du scrutin lui-même. Dans ce même registre, le respect du calendrier électoral s’avère important afin de permettre aux électeurs de s’approprier durablement les ressorts du processus.

*“Garantir la pleine participation des citoyens au scrutin ainsi que le traitement égal des candidats tout au long des opérations électorales”*

**(Bamako, chapitre IV, 9)**

#### **Mobiliser les citoyens**

- Encourager la mobilisation citoyenne par le renforcement de la légitimité des institutions de l'État et le soutien aux espaces de dialogue ;
- Organiser systématiquement des campagnes de sensibilisation aux enjeux des scrutins.

*“Impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'État”*

**(Bamako, chapitre IV, 10)**

#### **Impliquer les partis politiques**

- Mener une action structurée de la Francophonie en direction des partis politiques à l'instar des initiatives engagées pour soutenir les espaces de dialogue ;
- Établir des codes de conduite et faire progresser l'adoption de textes portant statut ou protection de l'opposition.

*“Prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds publics, des élections”*

**(Bamako, chapitre IV, 11)**

#### **Mettre en place un système de financement national des élections**

- Développer et approfondir la réflexion sur les voies et moyens pour un financement national des élections.

*“Se soumettre aux résultats d'élections libres, fiables et transparentes”*

**(Bamako, chapitre IV, 12)**

#### **Pour des élections libres**

- Renforcer les capacités d'action et la volonté d'indépendance des principales institutions qui en ont la charge en vue d'assurer un contrôle de plus en plus rigoureux des élections, condition déterminante de l'acceptation, par toutes les parties, des résultats et, par tant, du caractère apaisé de la période post-électorale.

# PRINCIPALES TENDANCES OBSERVÉES DANS LA GESTION DES ÉLECTIONS

Plus de vingt ans après la chute du mur de Berlin, qui aura suscité le développement d'une revendication démocratique et l'organisation de compétitions électorales pluralistes dans les pays d'Europe centrale et orientale (Peco) et sur le continent africain, et à l'aube du dixième anniversaire de la Déclaration de Bamako, le bilan en matière de gestion des élections dans ces régions de l'espace francophone reste mitigé. Dans certains cas, les progrès réalisés par les États dans le processus démocratique sont considérables et les placent dans une phase de consolidation. Dans d'autres, la mise en œuvre de ces processus se heurte encore à des difficultés, à la fois nouvelles et récurrentes. Pis, nombre d'élections organisées au cours de la période considérée, loin de consolider la démocratie, constituent une source génératrice de conflits et de violence politique.

## Les progrès réalisés

Qu'il s'agisse du continent africain ou des Peco, le marqueur fondamental qui domine l'espace francophone, depuis une dizaine d'années, est constitué par le fait que l'élection devient la norme dans le processus de désignation des gouvernants. C'est ainsi que ces pays membres s'efforcent sans cesse d'asseoir l'organisation des élections sur des bases juridiques fiables, avec des institutions d'essence démocratique que l'on peut considérer comme des acquis indéniables au regard des engagements consignés dans le chapitre IV-B de la Déclaration de Bamako.

## L'élection comme norme dans le processus de désignation des gouvernants

Déjà dans les pays occidentaux, où la démocratie est bien établie depuis de nombreuses années, l'élection apparaît comme le mode privilégié de désignation des gouvernants et le moyen par lequel le peuple continue d'exercer son attribut de souveraineté. En Belgique, en France, au Canada ou en Suisse, par exemple, la gestion des affaires publiques passe nécessairement par le choix préalable de celles et ceux qui, au nom du corps social, sont appelés à prendre des décisions le concernant. En cela, l'élection reste étroitement liée à la démocratie représentative mise en œuvre dans ces pays.

De même, en Europe centrale et orientale et en Afrique, cette culture politique de la gestion des affaires publiques par des gouvernants librement choisis tend à s'imposer et s'enraciner, notamment depuis la fin des années 1980, qui marque, pour ces régions, l'effondrement du communisme et des régimes à parti unique. Ainsi, s'agissant précisément des pays d'Afrique francophone, l'on peut voir qu'en dix ans seulement, soit de 2000 à 2010, une centaine d'élections générales ont été organisées<sup>(1)</sup>. À celles-ci s'ajoutent une dizaine de référendums et des élections locales. Les pays d'Afrique francophone organiseraient donc, en moyenne, un scrutin tous les cinq ans. Dans ces conditions, et comme l'a fait remarquer le Groupe des sages de l'Union africaine, « *organiser des élections est désor-*

(1) Soit, au total, quarante-sept élections présidentielles et quarante-cinq élections législatives.

## **Rapport du Groupe des sages sur la consolidation du rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des tensions et des conflits violents résultant des élections en Afrique**

### **Extraits**

Près de vingt ans après l'instauration du pluralisme politique, l'Afrique a accompli des avancées remarquables dans l'institutionnalisation des principes fondamentaux, ainsi que des pratiques de gouvernance démocratique, avec l'organisation systématique et régulière d'élections et une plus grande fréquence des alternances à la tête des États. Si la tenue d'élections et les alternances démocratiques sont la preuve que la démocratie est en progrès, des obstacles n'en continuent pas moins de subsister. Ainsi que l'ont démontré les violences électorales qui ont marqué les scrutins organisés récemment dans certains pays africains, la consolidation et la pérennité du processus démocratique dépendent de l'adoption des règles fondamentales et de la mise en place de structures annexes régissant la compétence politique...

Par ailleurs, bien que les élections soient devenues des éléments essentiels de la transformation de la scène politique, seule une attention limitée a été accordée à l'élaboration des règles et à la mise en place d'institutions solides qui facilitent une compétition prévisible et structurée.

Les progrès accomplis en Afrique dans ce domaine sont loin d'être uniformes, mais il est généralement admis que, pratiquement dans tous les pays du continent, la démocratie est un processus et non un événement instantané et que l'élément primordial dans l'instauration d'une culture démocratique en Afrique est l'ancrage des pratiques actuelles dans des procédures claires et précises et dans des institutions solides soutenues par des groupes dynamiques de la société civile, jouant le rôle de contre-pouvoir.

Les réformes très importantes opérées dans les processus électoraux ont abouti à une convergence appréciable sur les règles régulières et transparentes devant régir l'organisation des élections. Cette convergence continentale est démontrée par la mise en place de multiples organismes de gestion des élections opérationnels financés par le Trésor public. Il a été reconnu que de tels organismes, lorsqu'ils sont bien outillés, constituent la meilleure protection contre toute forme de manipulation et autres pratiques qui compromettent la crédibilité et la transparence des processus électoraux. Dans plusieurs pays africains ayant réussi à organiser des élections qui ont conduit à des alternances et au renforcement de la démocratie, il y a eu une évolution saine visant à consolider ces processus.

Au-delà, les conflits électoraux et la violence politique ont caractérisé les processus de démocratisation en Afrique, révélant des faiblesses dans la gestion des élections et dans les règles en vue d'une compétition politique saine, ainsi que l'absence d'un pouvoir judiciaire impartial pour interpréter et statuer sur les différends électoraux.

En ce qui concerne les Peco, l'élection, comme mode de désignation des gouvernants, est de plus en plus acceptée, voire suffisamment intériorisée dans les mœurs politiques. À cet égard, force est de constater que, dans ces pays, les contestations électorales sont rares, même quand il faut reconduire un pouvoir considéré comme dérivé des anciennes élites communistes. Cela semble favoriser une certaine stabilisation des régimes politiques au point de tendre vers un consensus quant aux grandes orientations économiques et sociales définies par les Peco. Ainsi, ils seraient arrivés au stade de la fin de la transition vers la démocratie, tournant définitivement la page du dirigisme étatique. Dans ce contexte, les élections jouent nécessairement un rôle important, grâce notamment aux efforts de stabilisation des dispositifs juridiques et institutionnels, consentis par les pays concernés dans ce domaine.

*mais ancré dans les mœurs politiques du continent, contrairement à la période précédente marquée par le règne des coups d'État* ». Toutefois, ces données n'impliquent pas nécessairement une meilleure qualité des consultations tenues ni une appropriation automatique des textes et des outils en matière de préparation, d'organisation et de contrôle des scrutins par les acteurs nationaux, conformément aux standards internationaux. Par ailleurs, la périodicité de ces élections varie selon le pays et selon le scrutin, présidentiel ou législatif.

## Vers une consolidation du dispositif juridique et institutionnel

### La stabilisation de la législation électorale

Les dix dernières années sont également caractérisées, en ce qui concerne l'organisation des élections dans l'espace francophone, par l'adoption sans précédent de nombreux textes destinés à régir les matières électorales. Cette législation riche et variée s'est développée et consolidée au fil des ans, d'élection en election, et tend aujourd'hui à se stabiliser. Toutefois, on observe encore dans nombre de pays des changements incessants des règles du jeu à l'occasion de chaque consultation, devenant, à bien des égards, un facteur d'insécurité juridique. Ainsi, sur les vingt-neuf pays africains francophones, neuf ont procédé à des modifications constitutionnelles touchant principalement la limitation du nombre de mandats présidentiels, généralement fixé à un, renouvelable une fois. Ainsi, ce qui est une exception dans la plupart des grandes démocraties occidentales, comme la Belgique, le Canada ou la Suisse, devient la règle ailleurs. Dans le même sens, des réaménagements du texte constitutionnel ou du code électoral ont porté sur le nombre de tours aux élections qui, dans nombre de cas, a été ramené de deux à un, ou encore sur l'obligation de résidence continue imposée aux candidats, notamment à l'élection présidentielle<sup>(2)</sup>.

Cependant, ces exemples ne rendent pas compte des expériences positives développées dans l'espace francophone au cours des dix dernières années, qu'il

s'agisse des équilibres définis par le droit applicable aux élections permettant ainsi de réduire ou d'éviter des boycotts (Bénin), ou des efforts réalisés dans l'organisation matérielle des scrutins (Cap-Vert, São Tomé e Príncipe, Mali). De même, les pays francophones d'Europe centrale et orientale ont développé une réglementation claire et transparente aussi bien pour l'organisation des élections que pour ce qui est du contentieux électoral. En Albanie, par exemple, les litiges électoraux sont résolus par la Commission centrale électorale, alors que, dans les autres pays francophones de la région, les cours de justice assurent la gestion des différends liés aux consultations électorales. Il faut signaler à ce propos que, depuis 2000, la contestation des élections devient rare dans certains de ces pays, comme la Bulgarie et la Roumanie, qui s'efforcent d'aligner leurs législations respectives ainsi que leurs pratiques électorales aux normes de l'Union européenne dont ils sont membres depuis 2007. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine (ARYM), les efforts consentis par le législateur en vue de simplifier et rendre plus cohérente la législation électorale ont permis une bonne tenue des élections communales et présidentielle de 2009. En revanche, la situation politique récente en Moldavie et en Albanie demeure plus complexe et dénote certaines difficultés rencontrées encore par les Peco dans l'organisation des élections.

### Le développement des institutions électorales

L'autre fait dominant, en ce qui concerne l'organisation des élections en Afrique et dans les Peco, est constitué par le développement institutionnel dont la principale manifestation est la mise en place et la consolidation de plusieurs institutions impliquées, à des degrés divers, dans la gestion du processus électoral. Ce foisonnement d'institutions compétentes non seulement en matière de préparation et d'organisation des élections, mais aussi dans les domaines de la régulation des médias et de la gestion du contentieux électoral, peut être considéré comme un acquis indéniable au regard des engagements des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français, consignés dans la Déclaration de Bamako.

(2) Cf. Issa N'Diaye, « De la démocratie africaine : démocratie de la misère ou misère de la démocratie ? », consultable sur [http://ilesdelalune.over-blog.com/pages/De\\_la\\_democratie\\_africaine-111188.html](http://ilesdelalune.over-blog.com/pages/De_la_democratie_africaine-111188.html)

En effet, il n'y a pas un État de l'espace francophone qui ne soit doté d'instruments juridiques et institutionnels relevant de la démocratie pluraliste. En ce qui concerne la préparation et l'organisation des élections, les pays entrés en démocratie à la fin des années 1980, notamment en Afrique, ont mis sur pied des structures dont le mandat était d'assurer le fonctionnement démocratique des élections, compte tenu justement de la suspicion qui pesait sur l'administration d'État d'être acquise à la cause du parti au pouvoir. Cependant, plus de quinze ans après leur création, ces structures essaient de relever les défis en consolidant le savoir-faire acquis d'élection en élection, et ce en dépit des difficultés qu'elles rencontrent dans la mise en œuvre de leurs mandats respectifs. Le séminaire organisé à Cotonou (Bénin) en décembre 2008 par la Francophonie, en partenariat avec le gouvernement béninois, sur les commissions électorales africaines, a permis de dresser un bilan critique de leurs activités et d'ouvrir quelques perspectives quant à leur poursuite.

En matière de gestion du contentieux électoral, les institutions mises en place au début des années 1990 continuent à se développer et nombre d'entre elles ont acquis désormais une autonomie fonctionnelle et une indépendance à l'égard du pouvoir politique leur permettant de jouer pleinement leur rôle de régulatrices et de gardiennes de la démocratie. La détermination de la Cour constitutionnelle du Niger, déclarant anticonstitutionnel le référendum destiné à prolonger le mandat du président Mamadou Tandja au-delà de la période définie par le prescrit légal, constitue une marque assez éloquente de cette indépendance. S'agissant des instances de régulation des médias en période électorale, les pays membres de l'OIF, notamment africains, ont fait également preuve de créativité non seulement dans leur mise en place, mais aussi dans leur adaptabilité face à l'évolution politique des pays concernés. La contribution de ces instances à la construction de l'édifice démocratique, au cours des dix dernières années, reste fort appréciable.

Mais il faut dire que la dynamique institutionnelle ainsi observée, notamment en Afrique et dans les Peco, n'est pas le résultat d'une quelconque génération spontanée. Elle s'inscrit dans le contexte de la mondialisation qui amène les pays visés à réformer les

institutions de la vie démocratique en les ajustant dans un canevas normatif par alignement sur le standard international. Ainsi, les efforts consentis par les Peco en matière d'organisation des élections ne s'expliqueraient-ils pas, en partie, par une certaine volonté des autorités nationales à faire correspondre les législations ainsi que leurs pratiques électorales respectives aux standards internationaux relayés par l'Union européenne dont ils sont ou aspirent à devenir membres ? Néanmoins, le règlement concernant l'administration des élections garde quelques particularités : dans certains cas, les administrations électorales sont permanentes, alors que, dans d'autres, elles sont mises en place à l'occasion de chaque élection.

En Bulgarie, par exemple, toute élection donne lieu à la création d'une administration électorale particulière, bien que la composition soit sensiblement la même d'une élection à l'autre ; ce qui favorise, par ailleurs la professionnalisation du travail électoral grâce à la transmission d'un savoir-faire de l'équipe précédente à l'autre.

En Albanie et en ex-République yougoslave de Macédoine, les grands partis politiques ont un pouvoir remarquable dans ce domaine, alors que, dans les autres pays, la loi établit un dispositif plus « neutre ». Ce pouvoir extraordinaire des deux grands partis politiques sur la composition de la commission électorale est le résultat des conflits politiques épuisants qui ont déchiré l'Albanie jusqu'à 2002. Ainsi, le nouveau dispositif aura permis un consensus politique autour du format et des missions de cet organe. Cependant, avec le développement du pluralisme politique, le fait de ne favoriser que deux formations, quelle qu'en soit d'ailleurs l'importance, est de moins en moins accepté dès lors que cela implique nécessairement une monopolisation de la vie politique par celles-ci.

S'agissant de la Roumanie, l'organisation des élections est confiée au gouvernement, comme en France ou en Belgique, sauf que celui-ci s'appuie sur un Bureau électoral central, formé de magistrats, de juristes et de représentants des partis politiques.

Enfin, en Moldavie, l'administration électorale est un corps permanent. La Commission centrale électorale est composée de neuf membres, dont trois sont nommés par le président de la République, trois sont élus par le parlement et trois sont désignés par le Conseil suprême de la magistrature.

### Séminaire de l'OIF sur les structures électorales africaines (Cotonou, 18-20 décembre 2008)

#### Extraits des conclusions

Plus de quinze ans après le début des transitions démocratiques, inaugurées sur le continent par les Conférences nationales, qui s'est couplé, dans d'autres pays, avec l'aménagement progressif des systèmes institutionnels et politiques en faveur de la même aspiration au pluralisme, à l'État de droit et à la pleine expression des droits et libertés, y compris celle du suffrage universel, les structures électorales spécifiques, conçues dans ce contexte pour instaurer la confiance des protagonistes et des citoyens, en réaction à la gestion des opérations électorales par les administrations traditionnellement compétentes, non seulement se sont pérennisées mais se sont également généralisées [...].

On constate, toutefois, qu'en essaimant, ces institutions ont des configurations très diversifiées et remplissent des fonctions très variables, au sein de dispositifs électoraux qui se sont, eux-mêmes, progressivement étoffés au fur et à mesure que se succèdent les cycles électoraux.

Compte tenu de cet état de fait, les participants [...] se sont accordés sur un certain nombre de principes et règles applicables à tout dispositif électoral démocratique :

- Une détermination claire de la répartition des rôles et des responsabilités entre les structures de gestion électorale impliquées, ainsi qu'entre ces dernières et toutes les autres institutions concernées à toutes les étapes du scrutin, y compris dans sa phase contentieuse ;
- La formulation la plus précise des attributions respectives de chacun des organes et des autorités, en donnant un contenu concret aux compétences dévolues ;
- L'intérêt d'assurer la permanence de ces structures électorales, afin de capitaliser les expériences et les expertises, de permettre une gestion rationnelle des moyens et de favoriser la formation continue de tous les acteurs et agents ;
- La nécessité de conférer une réelle autonomie financière et budgétaire à ces institutions, ainsi que les moyens indispensables pour leur permettre de jouer le rôle qui leur est dévolu par les textes ; cette autonomie devant s'exercer dans le respect des règles d'orthodoxie financière, budgétaire et comptable, ce, moyennant toutefois l'adaptation de ces règles aux

conditions dans lesquelles ces institutions exercent leurs missions ;

- La constitutionnalisation du principe de l'existence de ces structures de manière à consolider leur statut ;
- Le perfectionnement des contrôles juridictionnels sur l'ensemble des opérations électorales.

Les participants ont, en outre, insisté sur l'indispensable soumission de ces institutions, quels que soient leur configuration et leur degré d'indépendance, aux principes de l'État de droit et de la démocratie, tels que consacrés et déclinés dans la Déclaration de Bamako, ainsi que dans les autres instruments internationaux et régionaux pertinents.

Ils ont de même évoqué les articulations des dispositifs nationaux avec le droit international électoral encore en gestation, issu de ces mêmes instruments, et réaffirmé la responsabilité première de l'État concerné, dans le cadre, le cas échéant, d'un partenariat multiforme avec la communauté internationale.

Les participants ont, une fois de plus, souligné que le succès des élections dépendait de l'établissement d'une liste électorale fiable, de sa crédibilité elle-même liée à celle de l'état civil. À partir d'un certain nombre d'expériences positives mises en œuvre en Afrique et qui ont fait l'objet d'échanges approfondis, plusieurs recommandations ont été émises :

- L'inscription sur les listes électorales doit être accessible à tous, sans discrimination de race, de sexe ou de condition sociale ;
- Les partis politiques légalement constitués doivent pouvoir prendre part aux opérations d'enregistrement des électeurs et avoir la possibilité d'exercer un contrôle sur celles-ci de manière à créer ou à renforcer la confiance dans la liste ;
- Les normes d'identification des électeurs doivent être clairement définies et prévoir des sanctions efficaces contre des inscriptions multiples ou illégales ;
- La liste électorale doit être informatisée, au besoin par la « biométrisation » ;
- Le perfectionnement de la liste électorale est un processus de longue haleine qui nécessite la mobilisation de moyens très importants. À cet effet, les efforts des partenaires internationaux doivent être centrés sur cet objectif ;
- Enfin, il est nécessaire de prendre des mesures pour garantir rigoureusement la protection des données personnelles.

## L'implication des acteurs nationaux et la participation des citoyens aux élections

Plusieurs élections organisées en Afrique, en Europe centrale et orientale et ailleurs dans l'espace francophone, confirment que l'implication de l'ensemble des acteurs politiques et des organisations de la société civile constitue un élément clé de la transparence des scrutins. Ainsi, quand ce n'est pas la loi électorale elle-même qui prévoit et organise cette participation, les candidats ou les partis politiques en font une exigence dont la non-prise en compte peut conduire au boycott des consultations. L'expérience montre néanmoins que, à certaines étapes techniques du processus électoral, notamment au niveau de l'élaboration des listes électorales, une telle implication reste faible, sinon symbolique, sans compter le risque de voir la machine électorale se bloquer ou simplement être paralysée du fait de la recherche mutuelle de la neutralisation des forces à cette étape de la compétition.

S'agissant de la participation des citoyens aux élections, les dispositifs mis en œuvre, qu'il s'agisse de campagnes de sensibilisation ou des efforts tendant à rendre la préparation des élections transparente, ont permis à plusieurs pays d'atteindre des résultats

### PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DANS LES DEUX PARTIES DE L'EUROPE (1990-2009)

1990-1994	
Europe occidentale	83,07 %
Europe centrale et orientale	76,58 %
Différence de participation	6,49 %
1995-1999	
Europe occidentale	77,05 %
Europe centrale et orientale	66,09 %
Différence de participation	10,96 %
2000-2004	
Europe occidentale	77,55 %
Europe centrale et orientale	61,91 %
Différence de participation	15,64 %
2005-2009	
Europe occidentale	76,85 %
Europe centrale et orientale	54,50 %
Différence de participation	22,35 %

encourageants. Ainsi, dans les Peco membres de l'OIF, les mesures prises en vue du respect du principe d'égalité des citoyens au vote ont favorisé une plus grande participation de ces derniers aux différentes élections organisées depuis dix ans. Cependant, le taux de participation reste relativement faible, et ce phénomène, commun à nombre de pays francophones, va en s'affirmant, voire en s'aggravant, d'une élection à une autre comme le montrent les statistiques ci-avant concernant les Peco.

## Le financement public des élections

Le financement public – garantie pour l'indépendance des partis politiques par rapport aux intérêts privés – est un principe communément admis par les États et gouvernements membres de l'OIF. En Europe centrale et orientale, les cinq pays francophones disposent, chacun, d'un système de financement public de la vie politique. Ainsi, en Bulgarie et en Roumanie, il existe depuis 2000 et 2001 un système de financement public régulier des partis en dehors des campagnes électorales. Le financement public direct dans ces deux pays est accordé aux partis ayant obtenu au moins 1 % des suffrages (sur les exprimés) aux élections législatives seulement. En Albanie, les partis reçoivent également une aide publique directe. En effet, après son enregistrement, le parti perçoit une sorte d'allocation publique d'installation destinée à lui permettre de démarrer ses activités. En revanche, dans ce système, il n'existe pas d'allocation annuelle régulière. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, le financement public est destiné à tous les partis ayant obtenu au moins 3 % des suffrages ou un siège à l'Assemblée nationale. Il y a aussi dans ce dernier pays un financement public indirect des partis politiques. En Moldavie, il n'existe pas de financement public direct. L'État offre la possibilité au parti d'accéder à des emprunts sans taux d'intérêt.

Dans les systèmes où il existe un mécanisme de financement public des partis, est prévu généralement un contrôle du financement des campagnes électorales. La seule exception reste, cependant, la Moldavie où la régulation du financement des partis demeure indéfinie. De même, dans les pays africains membres de l'OIF, la législation en matière de financement de la vie politique en général et des campagnes électorales en

particulier se met timidement en place, bien que l'organisation des élections reste largement tributaire de l'aide extérieure. Au Mali, la loi de juillet 2000 prévoit un fonds destiné aux partis politiques qui, pour pouvoir en bénéficier, doivent satisfaire à certaines conditions. Le Togo va plus loin en inscrivant dans la loi fondamentale l'obligation de l'État à prendre en charge certaines dépenses liées aux élections et en imposant, dans la loi électorale, un plafonnement de dépenses à ne pas dépasser ainsi que l'obligation d'établir des comptes de campagne à la charge des partis politiques. Cependant, les efforts réalisés par les États membres de l'OIF dans le domaine des élections ne doivent pas occulter leurs difficultés quant à la mise en œuvre de leurs processus électoraux respectifs.

**Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone (Bamako + 5, 6-8 novembre 2005)**

**Extrait des conclusions**

Un effort supplémentaire doit être fourni autour des questions suivantes : la hauteur et le contrôle du financement des campagnes électorales et des partis politiques, la gestion informatique durable du processus électoral, la professionnalisation des organes responsables de ces processus, la constitution d'un état civil fiable, l'identification des électeurs par notamment une carte électorale infalsifiable, le rôle des partis politiques, le statut de l'opposition et celui des anciens chefs d'État.

## Les difficultés rencontrées

Elles sont nombreuses et varient d'un processus électoral à un autre. Les principales difficultés identifiées par les missions de l'OIF au cours des dix dernières années concernent, entre autres, la crédibilité de la liste électorale, la sécurisation du vote, la gestion du contentieux électoral et l'abstention des électeurs.

## La crédibilité de la liste électorale

On considère, généralement, que le caractère frauduleux d'une élection peut provenir de la mauvaise tenue des listes électorales. Sans listes électorales fiables, il n'est pas possible d'organiser des élections crédibles et exemptes de toute contestation. La crédibilité de la liste électorale est elle-même liée à la manière dont est tenu le fichier d'état civil. Or, dans nombre de pays francophones, notamment en Afrique subsaharienne, quand ce fichier d'état civil n'est pas bien tenu, il est simplement inexistant. À cet égard, les pays s'étant trouvés en situation de crise ou de sortie de crise, tels que la République centrafricaine ou la Côte d'Ivoire, en sont la parfaite illustration. Les conflits à l'origine de ces crises ont parfois des conséquences dramatiques dont la manifestation est, entre autres, la désorganisation (totale ou partielle) de l'administration, la destruction des édifices publics ainsi que des documents officiels, dont les actes d'état civil, le déplacement des populations civiles... Dans d'autres cas, c'est l'absence d'un recensement de la population qui peut rendre difficile l'établissement de la liste électorale. La question de la crédibilité de la liste électorale reste donc au centre des préoccupations des acteurs politiques en Afrique francophone et aucun État n'y échappe, bien que certains d'entre eux, comme le Ghana, le Mali ou la République démocratique du Congo, se soient efforcés, au cours des dix dernières années, de réaliser des progrès dans ce domaine.

Les pays d'Europe centrale et orientale membres de l'OIF s'inscrivent également dans cette logique consistant à mettre tout en œuvre afin de se doter de listes électorales fiables, grâce notamment aux dispositions prises dans ces pays pour rendre obligatoires l'inscription sur la liste électorale et l'exercice du droit de vote. Aussi, dans le processus d'élaboration de la liste électorale, il est prévu des mécanismes permettant aux citoyens de faire constater toute erreur matérielle sur celle-ci et de demander à l'administration électorale de procéder à la correction des données erronées. Cependant, en Bulgarie et en Roumanie, le fait de laisser le choix au citoyen de s'inscrire dans un lieu autre que celui de sa résidence permanente est un risque de votes multiples et donc de velléités de fraude. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, le vote doit être effectué sur le lieu de la rési-

dence permanente, y compris pour les citoyens macédoniens résidant à l'étranger. Une telle exigence est de nature à priver de ce droit fondamental une bonne partie des électeurs. Enfin, en Albanie, notamment en 2004 et en 2005, la responsabilité de l'enregistrement des électeurs a été transférée de la Commission centrale électorale aux autorités locales. Le processus s'est avéré particulièrement difficile à cause de l'absence de registres civils fiables.

## La sécurisation du processus et les violences électorales

Le paramètre sécuritaire est un facteur important de la crédibilité du processus électoral. En effet, toute consultation demeure, avant tout, un moment et un

espace d'affrontement entre ceux qui cherchent à conserver le pouvoir et leurs adversaires qui tentent d'y accéder. En tant que telle, l'élection constitue un moment de tension pouvant parfois déboucher sur des crises politiques, voire des conflits armés, comme en témoignent certains malheureux événements intervenus notamment en Afrique (Kenya, Zimbabwe, etc.) et dans d'autres régions du monde, au cours des dix dernières années. C'est pourquoi il est nécessaire que cet exercice de la démocratie soit régi, autant que possible, par des règles claires et précises, établies de manière consensuelle, et que les autorités électorales prennent des dispositions appropriées pour protéger l'exercice du droit de vote. Vu sous cet angle, le déploiement des forces de sécurité à l'occasion d'une élection cadre parfaitement avec le souci de protéger le processus électoral, surtout lorsqu'il

### Rapport du Groupe des sages sur la consolidation du rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des tensions et des conflits violents résultant des élections en Afrique

#### Extraits

Les conflits électoraux et la violence politique ont caractérisé les processus de démocratisation en Afrique, révélant non seulement des faiblesses dans la gestion des élections et dans les règles en vue d'une compétition politique saine, mais aussi l'absence d'un pouvoir judiciaire impartial pour interpréter et statuer sur les différends électoraux. Les défis à relever du fait de la violence électorale reflètent des problèmes transitionnels initiaux liés à la gestion des élections et à la mise en place d'institutions, chargées de gérer la compétition, largement acceptées par les vainqueurs et les perdants. Dans d'autres situations, la violence politique et électorale survient à cause des réactions de groupes qui ont été délibérément désavantagés par leurs opposants. Les perdants aux élections invoquent toujours la manipulation délibérée des processus démocratiques pour justifier le recours à la violence. Bien qu'un certain niveau de violence intervienne à différentes

étapes du processus électoral, la multiplication du nombre de contestations électorales conduisant à des actes de violence à grande échelle est un nouveau sujet de préoccupation. Le fait que des élections débouchent sur des conflits et génèrent de la violence (pertes en vies humaines et destructions de biens) pose des questions quant à leur impact à long terme sur la consolidation de la compétition politique.

Dans l'ensemble, toute forme de violence qui, à n'importe quelle étape du cycle électoral, résulte de différences de points de vue, d'opinions et de pratiques, peut être perçue comme une violence électorale. Elle nuit à la compétition politique et criminalise toute opinion dissidente. Le recours aux menaces et à l'intimidation au cours de l'inscription sur les listes électorales peut priver une partie de la population de ses droits, tandis que les attaques et les assassinats pendant la campagne électorale peuvent amener les candidats à boycotter les élections.

La violence électorale et politique peut survenir également au lendemain d'élections contestées lorsque des groupes ou partis recourent à la violence pour remettre en question la légitimité des résultats ou pour les modifier complètement.

s'agit d'une situation où l'absence de maturité politique – ou plutôt de confiance – dans les institutions en charge du contentieux électoral risque de conduire les acteurs à recourir à des moyens illégaux pour remettre en cause les résultats des élections.

Mais cette logique n'est pas toujours celle qui prévaut sur le terrain à l'occasion de la mise en œuvre de certains processus électoraux. En effet, bien loin de cette préoccupation régalienne à assurer la protection des biens et des personnes en période électorale, le déploiement des forces de l'ordre peut traduire, parfois, la volonté d'intimider l'électorat en espérant inverser la tendance des résultats, notamment dans des zones réputées hostiles au régime établi. Dans ce cadre, la peur de perdre les élections, ou plutôt l'obstination à les remporter, quelle que soit la volonté des électeurs, amène le parti au pouvoir à user abusivement de la force publique. Ainsi, les élections qui posent généralement problème sont celles qui tendent à maintenir en place, pour une période indéfinie, les mêmes dirigeants, de telle sorte que toute éventualité d'alternance est exclue. Et les services de sécurité et l'administration d'État sont mis à contribution pour la réalisation de la campagne du candidat du parti au pouvoir.

## La gestion du contentieux électoral

Parmi les engagements consignés dans le chapitre IV-B de la Déclaration de Bamako, figure notamment celui concernant l'acceptation des résultats. Cette attitude citoyenne n'a de sens que s'il existe un mécanisme de gestion équilibré du contentieux électoral qui passe à la fois par un accès facile au juge et la garantie de l'indépendance de celui-ci. L'existence du contentieux et sa fiabilité sont un signe de la légitimité des procédures de désignation des gouvernants. Or, comme le souligne Francisco Meledje<sup>(3)</sup>, s'agissant des pays africains, « *le contentieux électoral connaît une gestation difficile et son implantation est variable selon les pays* ».

En réalité, l'existence d'un contentieux électoral et l'acceptabilité du résultat des élections dépendent

largement du degré d'intériorisation, en amont, du pluralisme politique et partisan, et, en aval, de l'intervention de la Cour constitutionnelle en tant qu'arbitre électoral. Cet arbitrage, pour qu'il soit réel, est lui-même subordonné à plusieurs facteurs.

Premièrement, une saisine effective du juge. Les auteurs de la saisine varient bien souvent selon les types de scrutin. En général, le candidat, l'électeur ou le parti politique sont compétents pour saisir la Cour, soit directement, soit par le biais de leur bureau de vote, soit, enfin, par l'intermédiaire des autorités publiques. Dans certains cas, et à juste titre, les Commissions électorales nationales peuvent saisir la Cour, ce qui peut permettre d'éviter des risques de divergences (cf. infra).

Deuxièmement, l'étendue de la compétence électorale de la Cour constitutionnelle. Celle-ci est très variable dans les pays de l'espace francophone. Elle va, a minima, du seul contrôle de la révision de la liste électorale ou de la simple confirmation par proclamation du résultat des élections (présidentielle bien souvent) à, a maxima, un contrôle élargi sur tous les types de scrutins – présidentiel, législatif, référendaire et local. Les Cours constitutionnelles des pays de l'espace africain francophone renvoient plutôt à ce modèle d'où résulte un contentieux électoral singulier et centralisé, qui s'explique tant par la volonté d'harmoniser les règles applicables aux processus électoraux que par le souci d'éviter des pressions trop fortes à l'échelon local. La compétence des Cours doit nécessairement se prolonger dans des pouvoirs permettant de faire respecter l'autorité de la chose jugée électorale. Ainsi, en cas d'irrégularité dans l'élection, la Cour doit pouvoir gérer le contentieux en prononçant l'annulation ou la réformation du scrutin. Même si l'ensemble des Cours dispose du pouvoir d'annulation, celui-ci ne s'exerce que partiellement à l'égard des scrutins présidentiels.

Troisièmement, l'articulation de la mission des Cours avec les autres instances dans un paysage institutionnel plutôt marqué par la prolifération des organes de contrôle que par leur rationalisation. Il existe en effet des risques d'incidents de frontière ou de chevauche-

(3) Le Contentieux électoral en Afrique, *Le Seuil, Pouvoirs* 2009/2 – n° 129, p. 139-155.

ment des compétences avec les autres organes : autres juridictions – lorsque les Cours sont nées de l'éclatement de juridictions préexistantes avec le risque de contrariété de jurisprudence; Commissions nationales des droits de l'Homme; ou plus fréquemment, surtout en Afrique, organes de contrôle des élections tels que les Commissions électorales nationales indépendantes. La résolution de ces conflits repose alors sur le pouvoir de dernier mot que le constituant doit donner aux Cours. Celles-ci doivent disposer de la responsabilité d'imposer avec force de droit la décision finale aux autorités politiques. C'est pour la Cour une question de légitimité et pour les acteurs un signe d'appropriation de la culture démocratique.

La faiblesse du contentieux électoral, notamment dans les pays africains membres de l'OIF, tient donc d'abord à la crédibilité des instances devant assurer la gestion. Mais aussi à leurs capacités. En effet, lorsque celles-ci sont dépourvues de ressources humaines, matérielles et financières, ou manquent simplement d'expérience, ailleurs, dans l'espace francophone, elles semblent donner le visage d'institutions soumises au pouvoir politique. Ce sentiment est notamment conforté par la composition de certaines d'entre elles dont le mandat des membres s'étend parfois au-delà de la durée initialement définie par la loi fondamentale.

Consciente du rôle majeur joué par ces instances dans le domaine des élections et de l'État de droit, et cherchant à aider celles-ci à relever les défis dans ce contexte de la construction des jeunes démocraties de l'espace francophone, l'OIF s'est engagée, depuis une dizaine d'années, à leur apporter un appui multiforme, constitué à la fois par des actions de renforcement des capacités matérielles (Madagascar : présidentielle et législatives de 2006; République démocratique du Congo : élections générales de 2006; Togo : élections législatives du 14 octobre 2007) et par l'échange d'expériences, ainsi que la mise à disposition d'une expertise appropriée à l'occasion de la gestion des contentieux électoraux (République centrafricaine : élection présidentielle de 2005; Comores : élection des présidents des îles de juin 2007).

## L'accroissement de l'abstention

Les dix dernières années ont été marquées, en ce qui concerne la participation des citoyens aux élections dans l'espace francophone, par une sorte de désaffection à l'égard de la chose politique. Cela se traduit par des taux d'abstention sans cesse en progression dans la plupart des pays, qu'ils soient du Nord ou engagés dans des processus de transition démocratique. En France, par exemple, alors que la participation aux élections générales de 1993 était de 68,9 %, en 2002, pour les mêmes consultations, ce taux est descendu à 60,3 %. Du côté des Peco, la situation n'est guère meilleure. En Bulgarie, la tendance reste négative, en dépit de quelques progressions enregistrées en 2001 et 2009. De même, en République tchèque, le taux de participation aux élections de 2006, pourtant relativement élevé à 64,5 %, était en baisse par rapport aux consultations précédentes.

La Belgique semble faire exception, grâce notamment à son dispositif qui rend le vote des citoyens obligatoire; cela explique que le taux de participation aux élections soit souvent au-dessus des 90 %. Dans ce même registre, il convient de mentionner les performances réalisées par certains autres pays francophones depuis 2000. Il en est ainsi du Bénin, à l'occasion de l'élection présidentielle des 5 et 19 mars 2006, avec des taux de 81,70 % (1<sup>er</sup> tour) et de 67,01 % (2<sup>e</sup> tour); de la République démocratique du Congo en 2006, avec 70,54 % au 1<sup>er</sup> tour de la présidentielle, ou de la Guinée-Bissau, lors de l'élection présidentielle de 2005, avec 87,63 % au 1<sup>er</sup> tour et 78,55 % au 2<sup>e</sup>. En dehors de ces exemples encourageants, la tendance générale est à la baisse de la participation des citoyens aux différentes consultations organisées depuis 2000. L'absence d'alternance à la tête de l'État, la méconnaissance des enjeux des consultations électorales en présence, les conditions de préparation et d'organisation des élections, le manque de crédibilité des partis politiques et la recherche de nouveaux acteurs charismatiques capables de présenter des projets de société attrayants sont autant de raisons pouvant expliquer un tel phénomène.

### Soutien technique aux processus électoraux

L'accompagnement et l'observation des processus électoraux durant ces dernières années révèlent des difficultés et insuffisances techniques communes à plusieurs pays de l'espace francophone, et qui pourraient être regroupées autour des axes suivants :

- Le fichier électoral : faute de registres d'état civil dans nombre de pays francophones, les autorités ont recours à des recensements administratifs à vocation électorale, dans la plupart des cas non informatisés, en vue d'établir les listes d'électeurs. Le fichier électoral ainsi établi fait souvent l'objet de contestations par les partis politiques qui soupçonnent des manipulations visant à avantager tel ou tel parti politique. La remise en cause du fichier électoral affecte négativement le climat politique et favorise dans certains cas le boycott et la violence.
- Les carences dans les systèmes de transmission et de traitement des résultats des votes : les procédures mises en place par les codes électoraux pour la transmission des résultats et des procès-verbaux de dépouillement prévoient de les faire transiter par plusieurs structures administratives (commissions administratives régionales, sous-préfectures, préfetures) avant d'arriver à l'instance centrale de traitement des résultats. Ces étapes, si elles ne sont pas sécurisées, sont signalées par les acteurs politiques comme pouvant laisser de la marge à la manipulation et à la fraude et affecter ainsi les résultats du scrutin. Très souvent, les griefs portés par des candidats à une élection devant les juridictions compétentes pour la gestion du contentieux électoral concernent cette phase de la procédure électorale et évoquent des cas de bourrage, voire de disparition d'urnes, ou encore de manipulation des procès-verbaux.
- Le manque de qualification des personnels des institutions impliquées dans la gestion des processus électoraux : la suspicion manifestée par les partis d'opposition à l'égard des structures électorales étatiques a donné naissance à la création, dans nombre de pays francophones, de structures nouvelles, appelées Commissions électorales nationales indépendantes ou autonomes, pour l'organisation et la conduite des élections. Censées être représentatives de l'ensemble des forces politiques, ces structures sont généralement constituées de représentants des partis politiques, peu familiers avec la technique nécessaire à l'organisation d'un scrutin. Les efforts de la communauté internationale se trouvent aujourd'hui concentrés, en grande partie, sur le renforcement des capacités des institutions afin de les aider à organi-

ser les élections dans les délais impartis et dans le respect des règles et des procédures prévues par le code électoral.

Afin de faciliter le bon déroulement des processus électoraux et d'améliorer la fiabilité et la transparence des élections, les partenaires internationaux peuvent apporter des réponses concrètes aux difficultés rencontrées. Certains des partenaires présents depuis de longues années sur le terrain pour accompagner ces processus ont acquis une expérience avérée, et sont à même de concevoir et de construire des outils et des dispositifs permettant de rendre les élections plus crédibles. Ces outils concernent la confection et l'actualisation des listes électorales, les systèmes de votation, les dispositifs de sécurisation de la transmission des résultats des votes, l'élaboration des chronogrammes définissant les différents étapes du processus électoral, ainsi que les modes de configuration et de mise en place des budgets électoraux. Dans ces domaines, les savoir-faire et les technologies ont beaucoup évolué, et permettent de mettre à la disposition des acteurs nationaux chargés des opérations électorales de tels outils ainsi que l'expertise et la formation qui les accompagnent pour être utilisés efficacement. Une série d'outils, transportables d'un pays à l'autre et adaptables au contexte juridique et institutionnel de chaque pays, pourrait ainsi être conçue et mise à la disposition des pays. Il s'agirait, entre autres :

- de logiciels nécessaires à l'établissement et à l'actualisation de fichiers électoraux crédibles ;
- de mallettes contenant les équipements nécessaires à la transmission de copies scannées des procès-verbaux et des résultats du vote par un système sécurisé utilisant des technologies codées et croisées, adaptées à l'environnement énergétique et à la configuration des réseaux de communication existant dans le pays ;
- de guides des opérations électorales permettant la planification et la conduite des opérations de vote dans le respect des délais impartis ;
- de modules de formation des personnels des institutions impliquées dans la préparation, le déroulement et le suivi des élections.

En plus de ces outils, le soutien aux processus électoraux pourrait aussi s'appuyer sur une banque d'experts qui recenserait les meilleures compétences francophones, par secteur d'intervention et par spécialité, susceptibles d'être mobilisées pour apporter l'appui technique nécessaire à l'organisation d'élections libres, fiables et transparentes.

# L'ACCOMPAGNEMENT INTERNATIONAL DES PROCESSUS ÉLECTORAUX

C'est en 1992 que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies (ONU), Boutros Boutros-Ghali, a mentionné, pour la première fois, l'importance de l'observation des élections et du renforcement des capacités des acteurs et des institutions impliqués dans le processus électoral, notamment dans les États en situation de post-conflit où l'enjeu de l'élection est de permettre le retour à la légalité constitutionnelle et à une vie politique apaisée. Ainsi, dès le début de la décennie 90, l'ONU et d'autres organisations internationales et régionales se sont engagées aux côtés des États, sur la base de leurs textes de référence respectifs élaborés à cet effet, en faveur de la tenue d'élections régulières et honnêtes.

## Les actions des organisations internationales et régionales

Les politiques mises en œuvre par les organisations internationales impliquées dans l'observation et l'assistance électorales présentent plusieurs points communs, tout en reflétant la spécificité de chacune d'entre elles. Cependant, dans l'impossibilité d'examiner la démarche de chacune, seuls les cas de l'ONU, de l'Union européenne, de l'Union africaine, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Commonwealth et de la Communauté de développement pour l'Afrique australe (SADC) seront traités.

## L'Organisation des Nations unies

Dans la logique des Nations unies, l'observation des élections est associée aux processus démocratiques engagés par nombre de pays au début des années 1990, dont elle est un mode d'accompagnement et constitue le corollaire de l'assistance électorale, mise en œuvre en appui à l'organisation des élections. Néanmoins, comme l'indique la résolution 44/147 de 1989, aucune organisation internationale, ni même l'ONU, n'a la possibilité de venir en aide aux États dans ce domaine, sans une demande officielle et un accord préalable de leur part. Conformément à ce principe, l'ONU a réalisé un certain nombre d'actions dans le but de soutenir l'organisation d'élections honnêtes et crédibles. Il s'agissait initialement, au-delà de l'observation des élections, d'un appui technique à la tenue et à la supervision des scrutins : vérification de la conformité des actes électoraux au droit national et standards internationaux ; coordination et soutien aux missions électorales internationales et régionales présentes sur le terrain.

De plus en plus, l'ONU tend à mettre l'accent sur l'assistance électorale et sur la coordination technique et logistique des missions internationales d'observation électorale, plutôt que sur l'observation des élections elles-mêmes, considérée comme plus coûteuse, difficile à mettre en place et dont l'impact est parfois moindre sur le processus électoral global. Privilégiant ainsi l'assistance électorale, il est apparu nécessaire de l'adapter aux besoins des acteurs et des institutions impliqués dans la préparation, l'organisation et le contrôle des élections. La crédibilité, la légitimité et la confiance dans ces institutions et dans les partis poli-

tiques deviennent, à cet égard, des critères essentiels à prendre en compte dans la définition des politiques d'appui aux processus électoraux. Ainsi, compte tenu de l'accroissement des demandes d'assistance technique enregistrées depuis une dizaine d'années, l'ONU tente d'opérer un recentrage opérationnel sur les domaines sensibles du processus électoral, tels que l'inscription des électeurs et la création de bases de données en matière électorale. Elle tient compte également des demandes des États concernant l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la gestion des élections.

Sous cette même rubrique, il convient de mentionner l'aide apportée par certaines structures spécialisées de l'ONU, tels le Département des affaires politiques et le Bureau de la conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme au Secrétariat, le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) ou le Fonds de développement des Nations unies pour la femme, en matière d'assistance électorale. Le Pnud veille surtout au renforcement des capacités matérielles des institutions et des organisations de la société civile, ainsi qu'à la coordination de l'aide internationale en matière électorale. C'est ainsi qu'en 2009 il a lancé le Programme global pour un soutien au cycle électoral, qui vise notamment à augmenter la crédibilité, la transparence, l'efficacité et la durabilité des institutions et procédés électoraux, en insistant sur le renforcement de leurs capacités, la collaboration Sud-Sud et la participation des femmes à la vie politique.

## L'Union européenne

L'aide de l'Union européenne en matière électorale concerne essentiellement les pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP) et certains Peco qui aspirent à devenir membres de l'Union. En réalité, la coopération entre les pays ACP et l'Union européenne, au départ économique, remonte à la fin des années 1950, avec l'établissement de la Communauté économique européenne (CEE). Mais la première association entre les pays ACP et les États membres de la CEE ne commence véritablement à prendre forme qu'avec les accords de Yaoundé I et de Yaoundé II entre 1963 et 1975. Par ces accords, les pays du Nord entendent

soutenir les économies encore fragiles de ceux du Sud qui viennent d'accéder à la souveraineté internationale. L'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, en 1973, conduit à la signature de l'accord de Lomé I (1975) ainsi qu'à la création effective du groupe des États ACP (1975). Ce dernier accord, enrichi par des révisions successives (1980, 1985, 1990 et 1995), constitue la véritable première plate-forme de la coopération économique élargie entre le Nord et le Sud.

Dans cette même dynamique est signé à Cotonou (Bénin), le 23 juin 2000, un accord global qui, préservant les acquis des vingt-cinq dernières années de coopération entre les pays ACP et l'Union européenne, apporte des innovations majeures afin de relever les nouveaux défis liés aux changements politiques intervenus depuis la fin des années 1980 dans les pays ACP. En cela, et à la différence des accords précédents centrés essentiellement sur le volet économique, l'accord de Cotonou donne à la coopération Nord-Sud une dimension politique importante à travers la volonté des pays de l'Union européenne de soutenir, de manière accrue, les processus de démocratisation et de réformes visant à améliorer la gouvernance dans les pays ACP. Pour y parvenir, les protagonistes privilégient l'approche participative qui permet désormais aux acteurs non étatiques d'intervenir dans la mise en œuvre dudit accord. L'accord de Cotonou postule par ailleurs l'égalité des partenaires, ainsi que l'appropriation des stratégies de développement, par les pays bénéficiaires, de l'aide octroyée. Dans ce nouveau contexte est également apparue la nécessité de reconsidérer les droits de l'Homme dans les textes et les accords de partenariats de l'Union européenne, tant avec les pays ACP qu'avec les pays de l'Europe de l'Est et la Russie, et de faire des élections honnêtes et périodiques un critère pour le bon développement des pays à démocratie nouvelle ou rétablie. À cet effet, l'Union européenne concentre ses efforts sur l'assistance technique et l'observation des élections.

L'observation électorale de l'Union européenne consiste à garantir le respect et la conformité des consultations aux normes internationales. Quant à l'assistance, elle vise le renforcement des capacités des institutions électorales nationales, avec une attention particulière portée sur l'exercice de la liberté de la presse en période électorale, en général, et sur les

médias, en particulier. S'agissant justement de ce dernier volet, il faut relever la Conférence d'Ottawa, organisée en mai 2006, qui a permis à l'Union européenne de revisiter son approche en matière d'appui aux processus électoraux. Ainsi, l'observation des élections et l'assistance électorale, s'inscrivant dans le cadre d'un processus global de développement et de démocratisation, visent des résultats à long terme notamment en ce qui concerne la consolidation des institutions en charge de la gestion du processus électoral. Aussi, une distinction est désormais faite entre l'assistance électorale et l'assistance aux élections. Autrement dit, les élections seules sont des événements ponctuels qui ne produisent des résultats positifs que si elles s'inscrivent dans un processus élargi de transition démocratique.

## L'Union africaine

L'Union africaine, créée en 2000 sur les fondements de l'Organisation de l'Unité africaine, est opérationnelle depuis 2002. L'un de ses objectifs fondamentaux est de promouvoir la démocratie dans ses États membres. À cet effet, l'Union africaine promeut une plus grande participation de l'ensemble des acteurs politiques et des organisations de la société civile dans la gestion des affaires publiques. Pour y parvenir, elle veille à ce que les élections se déroulant dans le champ de sa compétence soient libres, régulières, conformes aux Constitutions nationales et organisées par des institutions crédibles. Dans cette perspective, une unité spéciale « démocratie et assistance électorale » a été créée en 2002 au sein du Département des affaires politiques, chargée notamment d'améliorer l'observation des élections et la promotion de la démocratie par le renforcement des capacités institutionnelles nationales, la formation, l'échange des connaissances et des expériences, etc.

Concrètement, les priorités de l'Union africaine en appui aux processus électoraux sont : l'observation électorale, l'assistance technique aux autorités électorales nationales, le partage du savoir-faire à travers des réunions continentales et régionales sur les élections. Elle n'intervient qu'à la demande de ses États membres dont elle attend qu'ils réalisent des efforts en matière d'organisation des élections et de promo-

tion de la démocratie, l'État de droit et de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

## L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

L'OSCE est très active dans l'observation des élections et l'assistance technique, qu'elle met en œuvre grâce à son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH), créé en 1992.

Le BIDDH considère l'observation des élections comme un processus qui se déroule non pas seulement le jour de scrutin, mais nécessairement avant et après celui-ci. Aussi, l'observation est perçue comme une façon de contribuer à l'amélioration du processus électoral global, servant ainsi les intérêts des citoyens. Son manuel d'observation électorale fournit, à cet effet, les critères et les méthodes d'évaluation de tout le processus électoral. Les rapports finaux des missions émettent des conclusions quant au contexte politique, au cadre législatif, à l'administration électorale, à l'inscription des électeurs et des candidats, à la campagne électorale, aux médias, à la participation des femmes et des minorités au scrutin, au dépouillement et à l'agrégation des résultats ainsi qu'aux procédures de plaintes et d'appels. Ils mesurent également la volonté politique des autorités, la confiance dans le processus électoral et sa conformité avec les engagements de l'OSCE, les normes et les obligations internationales. Les recommandations émises dans ces rapports visent à aider le gouvernement à améliorer le processus électoral national et sa conformité aux engagements de l'OSCE. À cette fin, un suivi est mis en place, à la demande expresse des pays membres. Il est assimilé à de l'assistance électorale : il peut s'agir de l'amélioration des méthodes d'enregistrement, de contrôle des médias, des technologies, de la participation des femmes et des minorités, etc. Un tel dialogue de suivi avec les autorités s'inscrit donc sur le long terme, dans le cadre du soutien global et de l'amélioration du caractère démocratique des processus électoraux, pour la promotion des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la gouvernance démocratique.

## Le Commonwealth

L'engagement du Commonwealth en faveur de la démocratie repose sur la Déclaration de Singapour (janvier 1971), qui met en avant la volonté des États membres de cette organisation de contribuer à établir la paix et la sécurité dans le monde, ainsi que de promouvoir la démocratie, les droits et libertés pour tous. À travers cette Déclaration, les chefs d'État se sont engagés à œuvrer pour l'éradication de la pauvreté et toutes les formes de discrimination raciale. À la Déclaration de Singapour s'ajoute celle de Harare adoptée par les chefs de gouvernement des pays membres de cette organisation, le 12 novembre 1995. Ces deux textes portent ainsi les principales valeurs que partagent les cinquante-quatre membres du Commonwealth et fondent juridiquement ses interventions en appui aux processus électoraux dont l'observation et l'assistance électorales.

L'observation des élections est donc une activité bien établie en Commonwealth, dont les premières expériences remontent aux années 1970, notamment lors des processus d'autodétermination engagés dans les ex-colonies de la Grande-Bretagne. Par la suite, la pratique de l'observation des élections s'est étendue aux États après leur accession à la souveraineté internationale.

La tendance des missions électorales du Commonwealth est qu'elles coopèrent, sur le terrain, avec d'autres équipes présentes et poursuivant les mêmes buts. Ces missions ont pour mandat d'observer et analyser tous les aspects du processus électoral (listes électorales, médias, participation des femmes et des jeunes ainsi que de l'ensemble des acteurs nationaux au processus, droits de l'Homme, etc.). En ce qui concerne l'assistance électorale, le Commonwealth contribue, autant que possible, au renforcement des capacités des institutions impliquées dans le processus électoral, ciblant des secteurs pour lesquels cette intervention est plus utile. Comme la Francophonie, il encourage la constitution et la consolidation des réseaux institutionnels, qui sont devenus des espaces incontournables d'échange des pratiques et des expériences positives en matière électorale.

Cependant, en dépit de cette « longue » expérience en matière d'observation électorale, le Commonwealth n'a commencé à intégrer les clauses démocratiques dans ses textes de référence qu'à la fin des années 1980. Ainsi, en 1989, il inscrit dans son dispositif l'appui au renforcement des institutions démocratiques comme un objectif à poursuivre, notamment par des missions d'observation organisées à la demande des pays organisant des élections. L'assistance aux pays en matière électorale intègre désormais le renforcement des capacités qui bénéficie non seulement aux institutions publiques gouvernementales, mais aussi aux organisations de la société civile jouant également un rôle important dans la conduite du processus électoral. Quant à l'observation électorale, les missions du Commonwealth ne se déploient qu'à la demande des gouvernements de ses pays membres, l'objectif étant de contribuer au renforcement de la crédibilité du processus, de la libre expression de la volonté des électeurs, et de veiller à la conformité des résultats des élections à la volonté du peuple ainsi qu'aux normes internationales en vigueur dans ce domaine. À cet effet, le Commonwealth associe l'observation électorale et le processus démocratique en cours dans ses États membres. L'efficacité des institutions démocratiques, les nouvelles législations adoptées ainsi que la culture démocratique de ces pays permettent d'en mesurer l'évolution globale.

## La Communauté de développement pour l'Afrique australe

La SADC, fondée en 1992, observe, notamment, le respect des droits de l'Homme et les processus électoraux afin d'en améliorer le caractère démocratique, la transparence et la crédibilité. La gouvernance démocratique ainsi que l'acceptation des résultats sont également des éléments clés. Par ailleurs, l'observation des élections par la SADC suit les principes et les codes de référence de l'Union africaine et de l'ONU.

Le Secrétariat et le Forum parlementaire de l'organisation travaillent surtout à l'élaboration et à la promotion de critères électoraux. En 2004, le Secrétariat a

adopté un texte sur les Principes et orientations régissant les élections démocratiques, qui détermine les droits et responsabilités des observateurs de la SADC et des États. Ces derniers doivent garantir les droits civils et politiques, un environnement favorable à la tenue d'élections ainsi que l'inclusion des femmes, des jeunes et des handicapés. En 2005, une Conférence sur le bilan des normes et critères électoraux dans la région de la SADC a permis d'aborder les éléments émergents dans le domaine électoral : l'égalité de participation des hommes et des femmes, la démocratie intra-partis politiques, la gestion des différends, l'élaboration du système électoral, la méthodologie et les responsabilités des observateurs électoraux.

## La spécificité de l'intervention de la Francophonie

Depuis 1992, l'OIF apporte une aide multiforme à ses États membres en vue de l'organisation d'élections libres, fiables et transparentes, facteur de paix sociale

et de développement économique. Cette aide, née de la volonté des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant en commun l'usage du français, se traduit essentiellement par deux actions interdépendantes : l'observation des élections et l'assistance électorale. Ces modes opératoires ont pour objectif de renforcer la crédibilité des processus électoraux, tout en favorisant l'échange d'expériences et de pratiques positives entre les États membres.

Les interventions de l'OIF pour l'accompagnement des processus électoraux s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre du chapitre V de la Déclaration de Bamako adoptée en 2000, qui recommande notamment au Secrétaire général de la Francophonie de « *se tenir informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone* ». À cet égard, les missions d'information et les missions d'observation des élections s'avèrent un outil précieux pour la collecte d'informations non seulement sur l'élection elle-même, mais aussi sur l'État de droit, la vie politique apaisée, les droits et libertés, et la culture démocratique, avec l'opportunité qu'elles présentent de prendre, à un moment où les progrès ou les dysfonctionnements d'une

### L'observation des élections, supplément de légitimité démocratique : bilan et perspectives de la Francophonie

#### Extrait de l'étude de Karel Vasak

Le bilan de l'observation des élections par la Francophonie paraît largement positif en tant que moyen d'accompagnement des processus démocratiques des pays membres et comme supplément de légitimité démocratique réclamé de plus en plus souvent par la communauté nationale et par la communauté internationale. À cet égard, l'adoption, le 3 novembre 2000, de la Déclaration de Bamako, fournit un cadre juridique et politique précis de l'engagement des pays membres de tenir des élections libres, transparentes et fiables [...].

Le bilan de l'observation des élections de la Francophonie serait sensiblement amélioré si tous les pays membres acceptaient toujours la présence des observateurs. La pratique actuelle d'exiger l'invitation formelle préalable par le pays concerné de la mission francophone d'observation présente l'inconvénient de ne pas faire participer certains pays, tant du Nord que du Sud, à une activité que la Francophonie considère aujourd'hui comme essentielle pour accroître l'autorité et la crédibilité de ses pays membres dans les relations internationales. Sans en arriver à l'invitation permanente des missions d'observation, comme c'est le cas de l'OSCE, il suffirait qu'au sein de la Francophonie, dont les membres constituent une famille unie par les mêmes aspirations culturelles et politiques, l'invitation de l'Organisation à observer les élections soit toujours présumée, à moins que le pays concerné ne l'ait exclu pour raisons graves.

société peuvent être mieux observés, la juste mesure de tout élément important en vue de l'alerte précoce, outil essentiel pour la prévention et le règlement des crises et des conflits.

Dans cet esprit, la Francophonie a organisé, depuis 1992, près de cent soixante missions à caractère électoral (missions d'identification des besoins, missions d'information, missions d'observation) et entrepris des actions multiformes destinées à renforcer les capacités des acteurs et des institutions en charge de la préparation, de l'organisation et du contrôle des élections (dotation en équipements bureautiques et informatiques, appui logistique, soutien aux médias, contribution à la réalisation des actions de formation et de sensibilisation, mise à disposition d'experts...).

Les interventions francophones en matière électorale trouvent leur raison d'être dans la nécessité de renforcer les capacités des acteurs et des institutions impliqués dans les processus électoraux de manière à leur permettre de jouer pleinement leur rôle et, partant, de conforter la confiance des acteurs nationaux en ce processus. Ainsi, tout en privilégiant les pays en situation de crise ou de sortie de crise, l'OIF continue de soutenir les processus démocratiques en phase de consolidation.

La particularité de la démarche francophone en matière d'accompagnement des processus électoraux est non seulement sa grande flexibilité, lui permettant d'agir très rapidement face aux situations de crise ou d'urgence, mais aussi sa capacité à mettre en synergie des compétences de toutes les régions de l'espace francophone, des différents réseaux institutionnels dont les champs de déploiement respectifs correspondent aux domaines d'engagement des chefs d'État et de gouvernement francophones pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. Cela s'est vérifié notamment à travers certaines interventions que l'OIF a mises en œuvre à la demande des États : Comores (1998-2007) ; République centrafricaine (2004-2005) ; République démocratique du Congo (2004-2006) ; Haïti (2004-2006) ; Mauritanie (2006-2007 et 2008-2009) ; Guinée (2010), etc.

Si les missions d'observation ou d'information et l'assistance électorale constituent ses principales caractéristiques, notamment dans les pays en situation de sortie de crise, l'accompagnement francophone des processus électoraux se singularise aussi par la diversification des actions menées dans ce domaine. En effet, l'observation électorale n'est pas l'unique mode opératoire. Au cours de ces cinq dernières années, les missions d'information et/ou de contact se sont considérablement développées.

Quant à l'assistance électorale menée par la Francophonie, elle ne se résume pas uniquement au renforcement des capacités matérielles des institutions en charge de l'organisation ou du contrôle des élections. Elle se décline sous plusieurs aspects évoluant vers des formes plus complexes, en raison de la multiplicité des situations politiques et institutionnelles, très variées d'un pays à l'autre.

D'une manière générale, l'assistance électorale francophone s'articule autour des pôles suivants :

- renforcement des capacités des institutions (commissions, ministères, Cours constitutionnelles, hautes autorités de l'audiovisuel, etc.) ;
- soutien à la formation et à la sensibilisation, tant des électeurs que des agents électoraux ;
- appui aux médias et à la société civile.

De plus en plus, la Francophonie s'intéresse directement au problème du contentieux électoral auquel elle apporte des solutions pratiques : organisation de séminaires, aide à la publication des documents, mise à disposition d'experts constitutionnels (Comores, 2006 ; République centrafricaine, 2005 ; République démocratique du Congo, 2006 ; Togo, 2007, etc.). Cette forme d'intervention, sous forme d'expertise constitutionnelle, constitue une part majeure de la spécificité francophone au regard de la pratique des autres organisations internationales dont les actions tendent, en général, au renforcement matériel et/ou logistique des acteurs ou des institutions impliqués dans le processus électoral.

## Conclusions

Les élections organisées dans l'espace francophone au cours des dix dernières années montrent que les pays membres de l'OIF, notamment ceux qui se sont engagés récemment sur la voie des réformes démocratiques, ont réalisé, de consultation en consultation, des progrès notables dans ce domaine. Il apparaît, au regard des expériences développées, que la tenue d'élections libres, fiables et transparentes dépend de la volonté et de la détermination des acteurs ainsi que de la bonne maîtrise, par les structures et institutions électorales, des différentes étapes des processus électoraux.

Les organisations internationales partenaires ont également un rôle majeur à jouer dans la gestion des processus électoraux car, grâce à l'assistance électorale qu'elles apportent aux pays, et plus particulièrement à ceux qui sont en transition ou en sortie de crise, elles favorisent, selon les cas, la consolidation de la démocratie, le retour à la légalité constitutionnelle ainsi qu'à une vie politique apaisée et l'appropriation par les nationaux des mécanismes et outils en matière d'organisation et de contrôle des élections. Dans ce contexte, la Francophonie, eu égard à sa souplesse et à sa flexibilité, s'efforce d'apporter des réponses appropriées aux sollicitations nombreuses et variées dont elle fait l'objet de la part de ses États membres.

Toutefois, nombre de pays membres de la Francophonie rencontrent encore des difficultés dans la mise en œuvre de leurs processus électoraux. Certains de ces obstacles, visiblement récurrents, tiennent au fait que les structures économiques, sociales et administratives des pays concernés, bâties avant l'ouverture des transitions démocratiques, et obéissant à d'autres logiques, ne cadrent pas nécessairement avec l'impératif démocratique. Il en est ainsi de l'absence ou de la mauvaise tenue des registres d'état civil, liées généralement aux dysfonctionnements de l'administration d'État, et qui rendent difficile l'élaboration des listes électorales dans les pays du Sud. De même, le financement de la vie politique, et particulièrement des campagnes électorales, n'étant pas assis sur un dispositif juridique et opérationnel fiable crée parfois des déséquilibres préjudiciables entre les forces politiques en compétition. À cela s'ajoutent d'autres difficultés,

telles que l'abstention, le boycott, l'inexistence de véritables projets de société de la part des candidats, qui fragilisent la légitimité des gouvernants issus de ces élections.

Par ailleurs, l'élection demeure, avant tout, un espace d'affrontement politique entre ceux qui cherchent à se maintenir au pouvoir et ceux qui veulent y accéder. En tant que telle, elle constitue un moment de tension pouvant parfois déboucher sur des situations de rupture de la démocratie. C'est pourquoi il est nécessaire que cet « exercice de la démocratie » soit, autant que possible, régi par des règles précises, établies de manière consensuelle et largement acceptées par l'ensemble des acteurs de la vie politique nationale. À cet égard, la Déclaration de Bamako ouvre des pistes de réflexion et propose un cadre approprié dans lequel devraient se dérouler des élections libres, fiables et transparentes, facteurs de paix sociale et de développement économique durable. La Déclaration de Bamako invite les États membres de l'OIF à : faire en sorte que les élections politiques qu'ils organisent associent à toutes les étapes du processus l'ensemble des acteurs ; mettre en place des institutions crédibles dont la compétence est reconnue par tous et capables de bien assurer la préparation, l'organisation et le contrôle de celles-ci ; prévoir un système de financement des campagnes électorales sur fonds publics ; permettre l'accès de tous les candidats aux médias publics en période électorale, etc.

Mais il ne suffit pas d'édicter des règles pour assurer la tenue d'élections crédibles. La réussite d'une élection dépend aussi de la volonté des acteurs politiques à interioriser les normes établies ainsi que la culture démocratique qu'elles sous-tendent. Il en va d'ailleurs de la vie politique apaisée qui est l'un des piliers importants dans les engagements consignés dans la Déclaration de Bamako. Les moments qui suivent les consultations électorales sont donc importants, à la fois pour jauger les efforts déployés par les acteurs politiques nationaux en faveur des processus démocratiques engagés dans leur pays respectif, et pour les gouvernants nouvellement élus, pour mettre en œuvre les engagements pris dans leur pacte social de campagne électorale.

Pour sa part, la Francophonie est appelée à poursuivre ses efforts en appui aux processus électoraux de ses États membres, non seulement par un accompagnement ciblé et constant, mais aussi grâce à sa posture de veille – avant, pendant et après les élections – dans le cadre de son mandat d’observation et d’évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et libertés, établi par le chapitre V de la

Déclaration de Bamako. Une telle démarche ne peut avoir d’impact réel que si la Francophonie approfondit et développe ses partenariats, non seulement avec les autres opérateurs de la Francophonie, mais aussi avec les organisations internationales et régionales impliquées dans l’observation et/ou l’assistance électorale, en particulier au sein de l’espace relevant de sa compétence.

# POUR UNE VIE POLITIQUE APAISÉE

Dans la Déclaration de Bamako, les États et gouvernements se sont engagés à promouvoir « une vie politique apaisée ». Il s'agit là d'un objectif essentiel du déroulement et de la consolidation d'un jeu véritablement démocratique. Une vie politique apaisée peut notamment se mesurer par le degré d'implication et de participation des partis à la vie politique, les mécanismes de dialogue politique propres à régler les contentieux et les tensions et enfin le respect effectif de la liberté de la presse. On observe par exemple une interdépendance croissante dans l'espace francophone entre les médias, leur régulation et leur contribution à la gouvernance démocratique. Dix ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako, le bilan concernant l'apaisement de la vie politique est marqué par des progrès indéniables mais des efforts restent à faire, les phénomènes d'instabilité politique indiquant les fragilités de ces processus.

*“Faire participer tous les partis politiques, tant de l’opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d’intérêts”*

**(Bamako, chapitre IV, 14)**

*“Prévenir, et le cas échéant régler de manière pacifique, les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux, en recherchant tout mécanisme et dispositif appropriés, comme l’aménagement d’un statut pour les anciens hauts dirigeants, sans préjudice de leur responsabilité pénale selon les normes nationales et internationales”*

**(Bamako, chapitre IV, 16)**

#### **Réguler le statut de l’opposition et le financement des partis politiques**

- Soutenir les espaces de dialogue, établir des codes de conduite et faire progresser l’adoption de textes portant statut ou protection de l’opposition ;
- Doter les États qui ne disposent pas d’une législation sur la régulation du financement politique d’une législation qui puisse couvrir tous les aspects de ce financement ;
- Renforcer les capacités des partis en matière de transparence et de reddition des comptes pour leur permettre de se conformer à la législation en vigueur ;
- Faciliter l’accessibilité de la législation à tous les acteurs de la vie politique. Les institutions nationales chargées de veiller au contrôle devraient pouvoir publier les résultats de leurs travaux ;
- Faciliter les échanges d’expériences au sein de l’espace francophone. Il s’agit notamment de renforcer la base de données et la collecte d’informations dans le cadre du groupe de travail sur les partis politiques en concertation avec tous les partenaires régionaux et internationaux.

*“Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d’une démocratie locale, condition essentielle de l’approfondissement de la démocratie”*

**(Bamako, chapitre IV, 15)**

*“Reconnaître la place et faciliter l’implication constante de la société civile, y compris les ONG, les médias, les autorités morales traditionnelles, pour leur permettre d’exercer, dans l’intérêt collectif, leur rôle d’acteurs d’une vie politique équilibrée”*

**(Bamako, chapitre IV, 17)**

#### **Encourager la participation des femmes à la vie politique**

- Poursuivre les efforts en matière d’observation et d’évaluation de la participation politique des femmes au sein de l’espace francophone, notamment par le Réseau des femmes parlementaires en collaboration avec les Parlements nationaux, pour mieux agir dans le sens de la réalisation de l’objectif d’une participation des femmes dans la vie politique ;
- Appuyer les initiatives de plaidoyer en faveur de l’instauration dans les États de politiques de quotas ou de parité, et apporter une assistance institutionnelle dans l’élaboration des législations pour les États qui le souhaitent ;
- Encourager les efforts visant à un meilleur partage des bonnes pratiques à l’occasion des rencontres au niveau régional et international en valorisant les expériences nationales de participation politique des femmes et d’accès aux institutions ;
- Renforcer le rôle des partis politiques en matière de promotion et de mise en œuvre des instruments nationaux et internationaux relatifs aux droits des femmes tant au sein des partis que dans la vie politique nationale ;
- Soutenir et encourager les États et gouvernements à mettre en place des incitations financières au bénéfice des femmes impliquées dans les compétitions électorales comme, par exemple, la réduction de la caution et d’autres mesures d’allègement financier.

*“Veiller au respect effectif de la liberté de la presse et assurer l'accès équitable des différentes forces politiques aux médias publics et privés, écrits et audiovisuels, selon un mode de régulation conforme aux principes démocratiques”*

**(Bamako, chapitre IV, 18)**

*“Soulignons aussi le rôle fondamental des médias dans la diffusion des valeurs de liberté, de tolérance et de paix propres à pacifier la vie politique et à enraciner la culture démocratique ; Reconnaissons la nécessité de garantir la liberté d'expression et la liberté de la presse, et affirmons le droit à la protection des journalistes, y compris en temps de guerre ;*

*Condamnons la désinformation et toute forme d'incitation, par les médias, à la haine et à la violence ;*

*Appelons en conséquence à une plus grande participation des médias à la prévention des conflits, notamment aux processus d'observation, d'évaluation et d'alerte précoce, ainsi qu'à la réconciliation”*

**(Saint-Boniface, 38)**

### **Dépénaliser les délits de presse**

- Réaffirmer le caractère d'intérêt général de la critique par les médias et les journalistes de l'action des autorités et des personnalités publiques ;
- Privilégier en matière de délits de presse la recherche de réparation du dommage subi plutôt que la sanction de celui-ci ;
- Mettre fin à la protection renforcée dont jouissent les personnalités publiques par rapport aux particuliers en matière de diffamation et d'injure ;
- Autoriser la personne physique publique seule et non l'institution qu'elle représente à intenter une action contre des journalistes pour délit de presse ;
- Supprimer les peines d'emprisonnement pour tous les délits autres que l'incitation au crime, à la violence ou au meurtre, à la haine ethnique ou raciale ;
- Privilégier autant que faire se peut, par des mécanismes appropriés, le règlement des délits de presse en amont avant d'entamer une procédure civile ou pénale ;
- Faire en sorte que les sanctions ou les réparations prononcées n'aient pas pour conséquence la fermeture du média et donc un recul de la liberté d'expression ;
- Appuyer les actions et les formations en faveur d'une plus grande professionnalisation et responsabilisation des professionnels des médias dans l'espace francophone.

# RÉGULATION DE LA VIE POLITIQUE

Évaluer la mise en œuvre de l'engagement relatif à la vie politique apaisée revient à faire un état des lieux de la stabilité des systèmes politiques, à examiner les expériences de dialogue politique et de réconciliation, à analyser les questions relatives au statut de l'opposition et à celui des anciens chefs d'État, et enfin à s'intéresser au financement des partis politiques.

Synonyme d'une certaine prévisibilité qui assure la stabilité politique grâce au respect des procédures devant régir le fonctionnement général du système, la stabilité politique renvoie à une série d'indicateurs qui sont autant de facteurs de régulation des systèmes politiques. Il s'agit notamment de l'existence d'une Constitution, de l'animation de la vie politique par les partis, du fonctionnement des institutions sur la base de règles préétablies et connues à l'avance, de l'existence de mécanismes de régulation des conflits inter-institutionnels.

Dans la très grande majorité des pays de l'espace francophone, les institutions fonctionnent sur la base d'une Constitution nationale, et des élections compé-

titives sont régulièrement organisées, se traduisant par des alternances à la tête de l'État. Dans ces cas, la Constitution, le régime politique, le système des partis survivent au changement. Pour favoriser les situations d'alternance, un statut des anciens chefs d'État a été adopté. Entre 2002 et 2010, des situations d'alternance démocratique ont été observées notamment au Cap-Vert, en France, au Bénin, au Mali, à São Tomé e Príncipe, à Maurice, au Canada, en Roumanie et en Bulgarie.

Sur la même période, de nombreux pays en transition se sont dotés d'institutions démocratiques à la suite d'élections jugées libres et fiables. Toutefois, on a également pu observer la survenance de changements anticonstitutionnels qui traduisent la fragilité des processus politiques, la faiblesse ou le non-fonctionnement des mécanismes de régulation et les interventions de l'institution militaire comme force régulatrice des tensions au sein de la classe politique et des partis. Cette tendance traduit la faiblesse de l'État de droit et les dysfonctionnements des institutions issues des processus de transition démocratique.

## CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DANS L'ESPACE FRANCOPHONE (2000-2010)

État	Situation de crise	Date du renversement du président	Chef d'État renversé	Autorité de fait	Président élu à la suite des élections de transition
République centrafricaine	Crise politique et mutineries militaires	2003	Ange-Félix Patassé (civil)	François Bozizé (militaire)	François Bozizé
Guinée-Bissau	Crise politique	2003	Kumba Ialá (civil)	Veríssimo Correia Seabra (militaire)	
Mauritanie	Crise politique et tentative de soulèvement militaire	2005	Maaouiya Ould Taya (militaire)	Ely Ould Mohamed Vall (militaire)	Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi
	Crise politique et conflit institutionnel	2008	Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi (civil)	Mohamed Ould Abdel Aziz (militaire)	Mohamed Ould Abdel Aziz
Guinée	Crise politique et décès du chef de l'État	2008	Vacance du pouvoir exécutif	Moussa Dadis Camara (2008-2009) et Sékouba Konaté (2009-2010) (militaires)	
Madagascar	Crise politique	2009	Marc Ravalomanana (civil)	Andry Rajoelina (civil)	-
Niger	Crise politique et constitutionnelle	2010	Mamadou Tandja (ex-militaire)	Salou Djibo (militaire)	

## Les mécanismes institutionnels au service de la réconciliation et du dialogue

La Francophonie est un espace politique et, comme tel, elle est traversée par des crises de nature politique résultant en particulier de conflits liés aux modalités d'accès et d'exercice du pouvoir. Certes, l'élection est devenue le mode normal de dévolution du pouvoir. Mais le principe majoritaire qui permet de désigner la majorité qui gouverne et l'opposition ne suffit pas toujours pour instaurer un climat politique apaisé. C'est dans ce contexte qu'il faut situer la recherche de procédures de consensus et de dialogue dans la préparation et la prise de décisions en matière constitutionnelle et politique, ainsi que dans la création d'institutions chargées de promouvoir et d'encourager le dialogue politique et la réconciliation, d'apurer les contentieux du passé, par la reconnais-

sance des victimes, la recherche de la vérité et la mise en place de système de réparation ainsi que la formulation de propositions visant à renforcer l'ouverture politique et l'approfondissement du respect des droits de l'Homme (cf. le chapitre IV sur la lutte contre l'impunité comme enjeu de réconciliation nationale et de protection des droits de l'Homme). Il faut enfin faciliter l'échange entre les élus et les citoyens, et l'établissement de mécanismes institutionnels visant à lutter contre le sentiment d'exclusion.

## Les processus de réconciliation dans l'espace francophone

Depuis le début des années 1990, plusieurs pays se sont dotés d'une commission vérité, justice et réconciliation, en particulier les États ayant été confrontés à des violences et violations graves et massives des droits de l'Homme (sur un cadrage général de la problématique de la lutte contre l'impunité et les procédés de recherche et d'établissement de la vérité, cf. le chapitre IV). Ces commissions jouent un rôle dans le cadre

des transitions négociées à l'issue des conflits, à la fois pour reconnaître la qualité des victimes et engager les réparations, mais aussi, dans certains cas, pour éviter les poursuites en justice en consacrant des amnisties prévues dans les accords de sortie de crise.

La commission peut être mise en place à l'initiative de la communauté internationale, comme cela a été le cas au Burundi, avec la désignation par le Conseil de sécurité des Nations unies d'une commission chargée de faire la lumière sur les événements de 1993 et 1995 (décision du Conseil de sécurité du 21 octobre 1993).

En République centrafricaine, un dialogue national a été organisé du 9 septembre au 27 octobre 2003 dans le cadre de la transition ayant suivi le coup d'État de mars 2003. Un comité de suivi a été mis en place pour assurer la mise œuvre des recommandations du dialogue.

En République démocratique du Congo, la Commission vérité et réconciliation a été mise en place dans le cadre de l'accord de sortie de crise signé à Pretoria devant conduire le pays vers la mise en place d'une nouvelle Constitution ainsi que l'organisation d'élections. La Commission fut l'une des cinq institutions d'appui à la démocratie.

Au Maroc, une commission dite Instance équité et réconciliation (IER) a été créée par le roi par décret du 15 avril 2004, en vertu des prérogatives constitutionnelles afférentes à sa qualité de protecteur des droits et libertés des citoyens, à la suite d'une recommandation du Conseil consultatif des droits de l'Homme (CCDH). L'IER a enquêté sur les violations commises entre 1956 et la fin des années 1990, soit sur une période de plus de quarante années et a formulé des recommandations sur le respect des droits de l'Homme et la justice.

**LES COMMISSIONS VÉRITÉ, JUSTICE ET RÉCONCILIATION DANS L'ESPACE FRANCOPHONE**

Pays	Date	Nom de la commission	Durée	Mandat de la commission
<b>Togo</b>	2009	Commission vérité, justice et réconciliation	limitée	Décret du 25 février 2009. La commission doit faire la lumière sur les violences et les violations des droits de l'Homme perpétrées entre 1958 et 2005 et : <ul style="list-style-type: none"> <li>• établir un rapport circonstancié sur la nature, l'étendue et les causes des actes de violence à caractère politique commis par le passé au Togo ;</li> <li>• reconstituer le contexte dans lequel ces violences se sont produites ;</li> <li>• identifier, à la suite d'enquêtes et d'investigations, les auteurs, les institutions, les organisations et autres responsables de ces violences et violations des droits de l'Homme ;</li> <li>• faire des recommandations au gouvernement quant au sort à réserver à ces auteurs ;</li> <li>• proposer au gouvernement des mesures à prendre pour les réparations des préjudices subis par les victimes.</li> </ul>
<b>Maroc</b>	2004	Instance équité et réconciliation	limitée	Sur les violations des droits de l'Homme perpétrées entre 1956 et la fin des années 1990 : <ul style="list-style-type: none"> <li>• établir la vérité sur les violations passées des droits humains et notamment sur la responsabilité politique de l'État dans ces violations ;</li> <li>• déterminer le degré de gravité des préjudices subis par les victimes pour les réhabiliter matériellement et moralement ;</li> <li>• poursuivre les investigations pour mettre en lumière les cas de disparitions non élucidés ;</li> <li>• contribuer à enrichir la culture du dialogue et des droits de l'Homme et à asseoir les bases de la réconciliation dans le but de renforcer l'État de droit.</li> </ul>
<b>République démocratique du Congo</b>	2003	Commission vérité et réconciliation	limitée	Création par la loi organique n° 04/018 du 30 juillet 2004. Compétence vaste : <ul style="list-style-type: none"> <li>• compétence sur tous les Congolais, même ceux jouissant de privilège de juridiction ou d'immunité ;</li> <li>• compétence sur les crimes politiques et les violations des droits humains commis en dehors du pays mais ayant des relations avec les conflits politiques du pays ;</li> <li>• compétence sur les crimes commis de 1960 jusqu'à la fin de la transition.</li> </ul>

Le Togo a également mis en place en mai 2009 une Commission vérité, justice et réconciliation dans le cadre du suivi de l'accord politique global de 2006. Elle a pour mandat de faire la lumière sur les violences et les violations des droits de l'Homme perpétrées entre 1958 et 2005.

Toutefois, en dépit des progrès représentés par ces commissions pour les victimes et leurs proches, de sérieuses limites ont pesé sur ces commissions, liées notamment à leur mandat restreint dans son objet et dans le temps. Parfois, la mise en place de la commission sert de prétexte pour empêcher d'autres juridictions, en particulier la Cour pénale internationale, de se saisir du dossier. Un autre obstacle rencontré par les commissions vérité, justice et réconciliation est la question de l'amnistie signée dans le cadre des accords politiques et de paix. On notera également leur manque de moyens ainsi que leur relation parfois conflictuelle avec le système judiciaire traditionnel.

## La prise en compte du dialogue politique

Il existe d'autres types d'institutions établies en vue de favoriser le dialogue et l'inclusion sociale. Ainsi, au fil de l'évolution et de l'approfondissement des expériences démocratiques, elles ont été créées pour une gestion plus apaisée de la vie politique dans tous les domaines.

C'est le cas au Niger avec le Conseil national de dialogue politique (CNDP), créé par décret le 30 janvier 2004. Le CNDP est un cadre permanent de prévention, de règlement des conflits politiques et de concertation entre ses membres autour des questions d'intérêt national. Le Conseil regroupe les partis reconnus et le gouvernement, les personnalités de la société civile les plus représentatives. Les sujets sur lesquels le CNDP cherche à établir un consensus sont : la Constitution, la Charte des partis politiques, le code électoral et la régularité des scrutins, les prérogatives constitutionnelles des institutions, l'accès équitable aux médias d'État, les droits de l'opposition, le code d'éthique politique et toute question d'intérêt national. Le Conseil est présidé par le Premier ministre assisté du chef de la majorité et de celui de l'op-

position. Toutefois, son existence n'a pas permis de surmonter la grave crise politique ayant abouti à un nouveau coup d'État militaire en février 2010.

On peut aussi citer l'exemple du Mali avec l'Espace d'interpellation démocratique (EID) qui a été institué le 31 mai 1996. Il a pour objet d'informer les opinions publiques nationales et internationales sur l'état des droits de l'Homme dans le pays, de contribuer de manière active et pédagogique à la réalisation d'une culture démocratique nationale et d'impulser de façon significative la politique de promotion et de protection des droits et libertés des citoyens. Les sessions de l'EID se tiennent à Bamako le 10 décembre, journée commémorative de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Outre ces mécanismes fondés sur des organismes spécialisés, de nombreuses autres initiatives visent à changer les rapports entre pouvoir et opposition à travers la mise en place d'un véritable statut de l'opposition.

## Le rôle et le statut des acteurs de la vie politique

### La nécessaire reconnaissance de l'opposition

Les Constitutions francophones font des partis politiques des éléments essentiels de l'animation et du fonctionnement de la démocratie. Avec, dans certains cas, la fin du parti unique et la généralisation du pluralisme politique, de nombreux partis politiques ont vu le jour. Au lendemain des élections compétitives (présidentielle et législatives), des majorités se sont dégagées, entraînant aussi d'autres partis dans le bloc de l'opposition. Si, dans les vieilles démocraties, la place de l'opposition a été progressivement institutionnalisée, en revanche, dans les nouvelles démocraties ayant émergé au début des années 1990, il a fallu progressivement aménager l'espace institutionnel. L'opposition dans une démocratie est le contre-pouvoir politique et juridique par excellence. Par les fonctions de contrôle et de participation

qu'elle exerce, elle permet non seulement l'alternance mais aussi un certain renouvellement de la classe politique.

La préoccupation initiale concernant les partis porte davantage sur la constitutionnalisation du pluralisme que sur la codification du statut de l'opposition. Le statut de l'opposition est parfois prévu par la Constitution ou par la loi et, alors, énumère les droits et les devoirs de l'opposition, voire la désignation d'un chef de l'opposition.

De même, dans le cadre du fonctionnement de l'institution parlementaire, des positions institutionnelles (bureau, commissions) peuvent être réservées à l'opposition politique. Cette dernière peut aussi être associée à la désignation des membres devant siéger dans certaines commissions, comme celle chargée de l'organisation des élections.

Le constitutionnalisme moderne fait de la question du statut de l'opposition un élément essentiel pour assurer la démocratie pluraliste. Les organisations régionales et internationales dotées de mécanismes de promotion de la démocratie encouragent les États à se doter d'un tel instrument. Ainsi, la Charte sur la démocratie, les élections et la gouvernance de l'Union africaine adoptée en janvier 2007 dispose que « *le renforcement du pluralisme politique passe, notamment par la reconnaissance du rôle, des droits et des obligations des partis politiques légalement constitués, y compris les partis politiques d'opposition qui doivent bénéficier d'un statut sous la loi nationale* ».

Les efforts visant à faire passer les rapports entre pouvoir et opposition de la logique de la « confrontation systématique » à celle de la « collaboration » se sont traduits par la mise en place de gouvernements d'union nationale.

Toutefois, les liens entre le pouvoir et l'opposition restent dans certains cas difficiles avec de fortes rivalités sur les règles du jeu, les conditions de participation aux élections, etc. Cette situation traduit, dans une certaine mesure, une érosion de la démocratie pluraliste dans certains États et affaiblit la dynamique de la participation politique.

Une autre des modalités nécessaires à la garantie de la vie politique consiste en la mise en place d'un statut adapté des anciens chefs d'État.

## Les évolutions relatives au statut des anciens chefs d'État

L'instauration du pluralisme politique, la multiplication des élections compétitives, la limitation du nombre de mandats présidentiels ont conduit plusieurs États à se doter d'un statut des anciens chefs d'État au début des années 1990.

Ce statut des anciens chefs d'État existait au Cameroun et au Sénégal avant les années 1990. Cependant, c'est en période de transition démocratique que certains pays ont légiféré pour la première fois sur le sujet. Ainsi, un statut a été adopté au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Niger, au Togo, au Burkina Faso, au Mali, en Guinée.

Le statut porte en particulier sur les privilèges statutaires ainsi que sur leur prise en considération dans le fonctionnement des institutions. Le statut a été adopté par voie législative et très souvent de manière consensuelle. Au Burkina Faso, par exemple, la loi prévoit une pension au profit des anciens chefs d'État ainsi que d'autres avantages. Ces avantages sont personnels et viagers. De plus, il n'existe pas dans la plupart des législations de conditions pour l'accès à ces avantages. Tout ancien chef d'État peut y avoir droit, quelles que soient les conditions de son arrivée au pouvoir. Cependant, la Constitution béninoise précise que, pour jouir du statut, l'ancien chef d'État doit avoir été élu à l'issue d'un scrutin démocratique.

Dans certains pays, le statut renforce la protection de l'ancien chef d'État en lui assurant une immunité contre d'éventuelles poursuites lorsqu'il n'est plus au pouvoir.

Il importe de signaler également que certaines Constitutions réservent des fonctions importantes aux anciens chefs d'État. C'est le cas de la France avec la possibilité offerte aux anciens présidents qui sont membres de droit du Conseil constitutionnel de siéger au sein de la juridiction constitutionnelle.

La multiplication du nombre d'anciens chefs d'État a favorisé, au niveau international et régional, la naissance d'espaces de dialogue et d'échange entre anciens chefs d'État (Forum des anciens chefs d'État en Afrique, Club politique des Balkans). Le fait qu'ils soient appelés à exercer des fonctions de représentation au niveau international, notamment dans le cadre des missions de médiation, de facilitation et d'observation des élections, favorise une prise de conscience quant à leur rôle dans la promotion des valeurs de la démocratie et de la paix.

## Le financement des partis politiques

### Les enjeux

Dans l'espace francophone, la généralisation du pluralisme politique, la tenue d'élections compétitives, la

mise en place de l'État de droit avec des institutions représentatives chargées de l'animation de la vie politique ont permis de mettre en exergue l'importance du rôle des partis politiques et la nécessité de réguler leur présence sur la scène publique nationale.

Le fonctionnement du système démocratique, animé par les partis politiques, suppose des moyens financiers pour leur permettre de mener des actions d'animation et de sensibilisation, d'assurer le fonctionnement des différentes structures au niveau central et local et d'entreprendre les campagnes électorales destinées à mobiliser les citoyens-électeurs.

Les efforts des États dans ce domaine se sont traduits par l'inscription de dispositions concernant le financement des partis politiques dans la Constitution, la loi sur les partis politiques et/ou le code électoral.

Le financement des partis politiques a reposé, à l'origine, essentiellement sur le financement privé constitué

#### **Déclaration du Symposium inaugural de l'Initiative des anciens chefs d'État africains (Bamako, 5-8 juin 2005)**

##### **Extraits**

Nous nous engageons à continuer à utiliser notre expérience afin d'encourager le dialogue et la résolution pacifique des conflits sur le continent, à promouvoir la sécurité humaine et les modèles de gouvernance démocratique qui permettent aux citoyens de choisir librement leurs leaders et de participer pleinement à la vie politique de leur pays.

Nous continuerons à lutter contre la menace du VIH/sida, le paludisme, la tuberculose et les autres problèmes de santé publique et à encourager le développement économique durable et la protection de nos écosystèmes riches mais à la fois fragiles.

Depuis leur départ du pouvoir, les leaders africains ont offert leur expérience et expertise et ont souvent réussi à promouvoir la paix, la démocratie

et les droits humains à travers le continent et dans les forums internationaux.

Ils ont œuvré à garantir l'intégrité et la transparence des systèmes électoraux, à attirer l'attention sur les ravages du paludisme, de la tuberculose et du VIH/sida et d'autres maladies infectieuses, à encourager la participation politique des femmes, à améliorer l'accès à l'éducation et aux opportunités économiques pour les Africains, particulièrement les jeunes.

Ils ont servi de médiateurs dans la résolution des conflits dans plusieurs pays tout en analysant et en attirant l'attention sur les causes profondes des guerres dans d'autres pays. Plusieurs anciens leaders ont joué un rôle dans le développement et la consolidation d'institutions régionales et sous-régionales émergentes, telles que l'Union africaine et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad). Dans le même temps, les anciens chefs d'État et de gouvernement ont servi de voix pour l'Afrique auprès de la communauté internationale.

par les cotisations des adhérents et les donations diverses. Mais l'argent étant vite apparu comme une source potentielle d'asymétrie entre les différents partis dans le jeu politique, des initiatives plaidant en faveur de la régulation du financement politique ont émergé.

Le besoin de financement a en effet entraîné, dans certains cas, des pratiques à la marge de la légalité, ayant eu pour conséquence d'accroître la dépendance des élus vis-à-vis des donateurs privés et de favoriser le développement de pratiques de corruption. La multiplication des scandales financiers liés au financement des partis politiques dans plusieurs pays a entraîné la détérioration de l'image des partis politiques, dont les agissements sont considérés comme préjudiciables à la bonne gouvernance, contraires aux principes d'égalité et d'équité, et source d'illégitimité des systèmes démocratiques. Ce constat a progressivement conduit au développement de règles de régulation du financement des partis politiques et, par la suite, à introduire, à côté du financement privé, un financement public selon des formes variées.

## Vers une régulation du financement

C'est ainsi que les législations relatives au financement public des partis politiques se sont multipliées, parfois sous la pression d'une opinion publique soucieuse d'éthique et de bonne gouvernance ou dans le cadre de réformes démocratiques dans les pays sortant de longues périodes d'autoritarisme politique.

La plupart des États et gouvernements membres de l'OIF se sont dotés d'une législation encadrant le financement des partis politiques. Cette réglementation comporte des dispositions de nature constitutionnelle et/ou législative relatives aux partis politiques, des lois sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Dans certains États, la réglementation concerne également des lois électorales lorsqu'elles prévoient des dispositions sur le financement des partis, des candidats et des campagnes électorales. Il importe également de mentionner les actes administratifs, comme les décrets, les directives et les arrêtés qui ont une incidence directe ou indirecte sur la question du financement.

La régulation du financement des partis politiques porte également sur l'encadrement du financement privé, qui peut être l'unique source, ou du moins l'une des plus importantes, à côté du financement public direct dans les pays où il existe.

Cependant, pour des raisons qui varient d'un État ou d'une région à une autre, cette source de financement interne s'est avérée de plus en plus difficile à mobiliser, entraînant ainsi une diminution des ressources. Si la désaffection politique peut être une des raisons d'un tel phénomène dans les vieilles démocraties d'Europe ou d'Amérique du Nord, c'est l'absence d'une tradition de vie politique partisane et un contexte socio-économique défaillant qui expliquent une telle faiblesse dans les démocraties émergentes des États africains et d'Europe de l'Est, marqués par une longue tradition de parti unique et de confusion entre le parti et l'État.

Indépendamment de la volonté de mettre en place un financement public des partis politiques, les États ont toujours cherché à réguler les relations entre les partis et l'argent en instaurant des règles encadrant strictement les dons aux partis politiques, et ce même en l'absence de tout financement public.

En matière de financement politique, les défis identifiés portent notamment sur : l'accès à l'information pour les partis politiques ; l'extension du principe de financement, certains pays ne l'ayant toujours pas accepté ou peinant à le mettre en œuvre ; le renforcement de la légitimité du principe du financement par une sensibilisation de l'opinion publique ; le respect des obligations de transparence par les partis politiques ; et les règles de la répartition des fonds sur la base des critères d'égalité et d'équité.

# MÉDIAS, RÉGULATION ET GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Il existe aujourd'hui une interdépendance étroite entre démocratie, liberté des médias et régulation. La place cruciale qui revient, entre autres, aux organes de régulation dans la procédure d'attribution de fréquences d'émissions, dans la promotion de la diversité des contenus médiatiques, dans l'équitable accès aux ondes des populations rurales plaide en faveur de leur nécessaire indépendance.

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) s'est mobilisée tôt en faveur de la dynamique de démocratisation apparue en Afrique et en Europe centrale et orientale depuis le début des années 1990. Cette action et cet engagement en faveur de la consolidation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit (et donc en faveur du développement de cadres normatifs plus favorables à la liberté de la presse) ont été formalisés dans un certain nombre de textes importants.

Un Programme d'appui aux médias a été instauré dès l'année 1998, avant que, dans le sillage d'un Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, réuni à Bamako en novembre 2000, la Francophonie se dote d'un texte normatif sur la démocratie et d'un dispositif concret et contraignant en faveur de la consolidation de la paix, de la démocratie et de l'État de droit.

Dans le Programme d'action de Bamako apparaît véritablement le caractère démocratique prêté aux instances de régulation de la communication par la Francophonie. Dans ce document, fixant le cadre de mise en œuvre de la Déclaration, il est notamment prévu d'œuvrer au renforcement des institutions de la

démocratie et de l'État de droit par « *l'adoption généralisée de statuts garantissant l'indépendance des instances juridictionnelles et de l'ensemble des instances de contrôle, de régulation et de médiation* ». Afin de renforcer ces institutions démocratiques, la Francophonie s'est engagée à soutenir « *le développement de nouveaux réseaux* », dont le Réseau des hautes instances de régulation de la communication, aujourd'hui Réseau francophone de régulation des médias (Refram).

Par ailleurs, le lien entre régulation et bon fonctionnement de la démocratie transparaît dans le cadre de la tenue d'« *élections libres, fiables et transparentes* ». Pour ce faire, le Programme adopté stipule que la Francophonie facilitera « *l'adoption [...] de règles garantissant l'accès égal et équitable de tous les partis aux médias publics [...], en particulier durant les périodes électorales, de sorte qu'ils puissent s'exprimer dans le respect des règles internationales sur la liberté de la presse* ». Conséquemment, elle devra « *accroître son soutien aux hautes autorités de l'audiovisuel et de la communication* ». Dès lors et parce que, « *partout dans le monde, une information libre et pluraliste est l'un des principaux vecteurs de la démocratie* » – et donc synonyme de « *vie politique apaisée* », un soutien spécifique aux activités de la presse et des médias a été programmé, aux fins de conforter leur indépendance ainsi que leur professionnalisme. Aussi a-t-il été notamment prévu de « *renforcer les capacités des instances de régulation des médias* ». Il faut également noter que, dans la Déclaration de Saint-Boniface adoptée en 2006 (article 38), la Francophonie a souligné le rôle et l'apport des médias à la paix et à la promotion de la différence et de la tolérance – gages d'une vie politique apaisée.

Au total, l'OIF opère une approche dynamique de l'interdépendance présumée entre démocratie, liberté des médias et régulation. Cette conviction, qui doit être replacée dans le cadre plus large de l'action de l'Organisation en faveur du développement de la démocratie, l'a amenée à prendre des mesures concrètes d'appui tant en faveur des organes francophones de régulation de la communication que des médias eux-mêmes.

L'espace francophone a ainsi connu au cours de la décennie écoulée d'importants changements et évolutions dans le domaine des médias et de la liberté de la presse. Certes, si les médias continuent à connaître des faiblesses non négligeables aujourd'hui encore, des progrès ont néanmoins été enregistrés. Parmi les forces pouvant être recensées, il convient par exemple de citer l'amélioration qu'a connue la situation de la liberté de la presse au regard de la décennie 1990 – ainsi qu'en témoignent les succès remportés par les campagnes menées en faveur de la dépénalisation des délits de presse dans l'espace francophone.

D'une manière générale, la multiplication, à l'initiative des professionnels, d'observatoires ou de conseils d'autorégulation, de même que la création de nouvelles instances indépendantes en charge de la régulation des médias ont permis de sensibiliser les femmes et hommes de presse à la responsabilité particulière qui leur échoit en matière d'information qualitative et pluraliste (cf. chapitre I).

L'un des points marquants de la décennie 2000 dans le champ des médias aura sans conteste été la généralisation de l'institution indépendante en charge de la régulation des médias et de la liberté de communication dans l'espace francophone, et ce indépendamment de toute frontière Nord/Sud ou Est/Ouest. Les trois quarts des pays francophones ont en effet fait le choix de confier la régulation de ce secteur politiquement sensible à un arbitre indépendant – le quart restant ayant mis au point des mécanismes de régulation alternatifs ou étant à court ou à moyen terme engagés dans un tel processus.

Marqué par la diversité, le champ de la régulation des médias dans l'espace francophone n'en possède pas moins des valeurs et traits communs en matière de protection de l'État de droit et de la démocratie, de la paix

et de la cohésion nationale ou encore du respect de la dignité et de la vie humaines. Au-delà des différences constatables et explicables par des contextes historiques propres, les régulateurs ont *in fine* vocation à remplir des attributions de nature démocratique dont le bon exercice doit témoigner de leur indépendance réelle par rapport aux autorités publiques (cf. chapitre II).

L'avènement ou la permanence, en ce début de millénaire, de nombreuses crises politiques africaines débouchant sur des conflits meurtriers d'intensité régionale impartit aux Africains comme à la communauté internationale la recherche urgente de solutions à l'impasse actuelle. Les médias sont perçus avec justesse comme un facteur clé dans des processus complexes de rétablissement ou de maintien de la paix, de lutte contre la pauvreté et de consolidation de la démocratie. Ce qui conduit aujourd'hui les partenaires techniques et financiers à reconsidérer ce secteur selon une approche globale de nature à répondre aux défis évoqués. Celle-ci se décline en deux axes principaux : la gouvernance démocratique et la gestion des situations de conflit et de post-conflit. La gouvernance démocratique des sociétés francophones passe de la sorte de plus en plus par le rôle de médiateur et de pacificateur que jouent les médias dans la distribution d'une information plurielle et rigoureuse (cf. chapitre III).

## Forces et faiblesses des médias

Pour être véritablement indépendants, puissants et assumer pleinement leur rôle de contre-pouvoir et de vigies de la démocratie, les médias doivent être libres, évoluer dans un environnement concurrentiel, respecter des standards de rigueur et de qualité, et s'appuyer sur des structures professionnelles solides.

La presse ne peut pas exercer son devoir d'information si elle n'est pas indépendante. La première condition pour l'émergence d'une presse forte est sa liberté.

Pour être informées correctement, les populations des pays francophones doivent avoir accès à des sources plurielles et diverses. L'existence de médias

privés dans chaque secteur (presse écrite, radio, télévision, Internet) est indispensable pour la diffusion d'une information objective et fiable. Une libre concurrence permet d'atteindre cet objectif.

La qualité et le professionnalisme des journalistes et des médias sont un autre facteur déterminant pour l'établissement d'une presse forte. Le respect de l'éthique et de la déontologie, la formation professionnelle garantissent la liberté de la presse dans la durée.

Enfin, la presse doit également pouvoir compter sur le soutien d'un réseau de syndicats ou d'associations. Ceux-ci servent de relais ou de médiateurs entre les organes de presse et les autorités ou entre les patrons de presse et leurs employés. Afin d'éviter tout risque de corruption, les organes de presse doivent également trouver les moyens d'offrir des conditions de travail satisfaisantes à leurs employés.

## Les évolutions de la liberté de la presse

La situation de la liberté de la presse connaît une légère amélioration dans l'espace francophone, qui ne constitue plus, comme c'était encore le cas à la fin

des années 1990, « *la plus grande prison du monde pour les professionnels de l'information* » (source : Reporters sans frontières).

De manière générale, on observe que de plus en plus d'États africains garantissent une liberté de la presse quasiment comparable à celle des démocraties européennes ou nord-américaines. Le Bénin, Maurice, le Mali ou le Cap-Vert par exemple se montrent particulièrement respectueux de la liberté d'expression. Si les difficultés économiques sont très loin d'être réglées, les journalistes de ces pays n'ont plus à craindre les foudres du pouvoir. Ils peuvent aborder tous les sujets qu'ils souhaitent sans risquer d'être incarcérés. En revanche, la censure reste une pratique courante dans l'espace francophone, la presse indépendante en souffrant considérablement. Si l'on ne recourt quasiment plus à la torture de journalistes dans l'espace francophone, en revanche, les conditions de détention particulièrement difficiles peuvent être assimilées à des mauvais traitements.

La liberté de la presse n'est pas qu'une liberté individuelle, elle est aussi une composante structurante de la vie démocratique. Elle est ainsi à la fois une liberté publique, un bien collectif et un rouage démocratique. Les journalistes sont les dépositaires, les acteurs

### Nombre de journalistes tués et emprisonnés dans l'espace francophone

Entre 2000 et 2010, quarante journalistes ont été tués dans l'exercice de leur profession ou en raison de leurs opinions dans des États membres de la Francophonie. Sur la même période, 561 journalistes ont été tués dans le monde. Cela signifie qu'un journaliste tué sur quatorze environ l'a été dans l'espace francophone. L'assassinat d'un journaliste reste donc un fait relativement rare dans le monde francophone.

On constate que de moins en moins de journalistes sont emprisonnés dans les États membres. Au 1<sup>er</sup> juillet 2010, dix professionnels de l'information étaient détenus dans cinq pays francopho-

nes. À la même date, ils étaient quatorze en 2002 et dix-sept en 2000.

Chaque année, l'association Reporters sans frontières établit une liste des « *prédateurs* » de la presse dans le monde. Parce que derrière les violations de la liberté de la presse se cachent des responsables et des commanditaires. Qu'ils soient président, ministre, chef d'état-major, chef religieux ou leader d'un groupe armé, ces prédateurs ont le pouvoir de censurer, emprisonner, enlever, torturer et, dans les pires des cas, assassiner des journalistes. On comptait, en 2002, huit prédateurs francophones contre cinq en 2009.

(Source : classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières)

### Mesurer la liberté de la presse

Parmi les principaux critères permettant de mesurer le degré de liberté dont bénéficient les journalistes et les médias figurent :

- l'ensemble des atteintes directes contre des journalistes (assassinats, emprisonnements, agressions, menaces) ou contre des médias (censures, saisies, perquisitions, pressions) ;
- le degré d'impunité dont bénéficient les auteurs de ces violations ;
- le cadre juridique régissant le secteur des médias (législations particulières, sanction des délits de presse, monopole de l'État dans certains domaines, présence d'un organe de régulation, etc.) ;
- le comportement de l'État face aux médias publics et à la presse internationale ;
- les principales atteintes à la liberté de circulation de l'information sur Internet.

et les instruments de la liberté de la presse. Ils ont donc la responsabilité particulière d'en user à bon escient, d'exercer leur rôle d'acteurs d'une vie politique apaisée.

Dans les sociétés démocratiques, les médias font l'objet de restrictions communément admises, que l'on retrouve dans les Constitutions, les codes pénaux et les lois générales comme dans les législations spécifiques à la presse – de même que dans les conventions ou déclarations internationales. De façon générale, parmi les éléments qui font l'objet d'une régulation dans la procédure légale de la grande majorité des pays francophones, on trouve notamment : la vie privée, la diffamation et les insultes, le droit de réponse, l'accès du public à l'information, la discrimination, la censure, les mineurs, la protection des sources, etc.

Certains délits commis par voie de presse sont parfois considérés comme des infractions pénales, et donc susceptibles de peines d'emprisonnement pour les journalistes. Cette situation met potentiellement les autorités gouvernementales, les opérateurs économiques ou encore les responsables politiques en

mesure de faire pression sur les médias et les journalistes. Par son effet dissuasif restreignant la tenue d'un débat libre et ouvert, la pénalisation fragilise la démocratie car elle peut conduire à limiter la liberté d'expression. Cela est d'autant plus vrai dans les pays où l'État de droit, encore fragile, doit être consolidé et où l'existence de contre-pouvoirs effectifs doit être encouragée.

Dans les années 2000, les débats qui se sont multipliés au sein des instances internationales – Unesco, Conseil des droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), OIF... – et des organisations non gouvernementales ont convergé vers la nécessité de la dépénalisation des délits de presse.

Le terme de « dépénalisation » peut laisser croire, à tort, qu'il recouvre tous les crimes commis par voie de presse. Or, seule une partie d'entre eux est concernée par le « mouvement de dépénalisation » en cours dans l'espace francophone et au-delà : les délits commis par voie de presse contre les personnes physiques et/ou morales. Il s'agit plus précisément des délits de diffamation et d'injure, pouvant être définis respectivement comme « *une affirmation ou l'attribution d'un fait portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la personne à laquelle ce fait est attribué* » et comme « *une parole offensante (insulte, invective, calomnie...) ne renfermant l'imputation d'aucun fait précis* ».

Un consensus prévaut aujourd'hui sur le fait que l'emprisonnement du journaliste commettant ce type de délit est inapproprié et injustifiable dans une démocratie et que les peines civiles (dommages et intérêts) devraient être privilégiées. En effet, le préjudice subi par la personne diffamée ou injuriée par voie de presse ne saurait être réparé en soi par une peine de prison – le principe de proportionnalité de la sanction avec le crime commis devrait en effet prévaloir sur toute autre considération.

Un large consensus existe aussi sur la nécessité de maintenir le caractère criminel de certains autres délits commis par voie de presse ou par tout autre moyen de communication. Il en va ainsi de l'appel à la haine ou encore de l'incitation au crime de génocide, qui font l'objet de peines pénales les plus lourdes. Les

appels à la violence, à la destruction, au vol, etc., continuent d'être considérés comme des crimes relevant d'une juridiction pénale. Il en va de même du cas particulier de la diffamation ou de l'injure touchant un individu ou un groupe, en raison de son appartenance à une race, une ethnie, une religion, etc.

L'OIF soutient, globalement, les projets de ses pays membres visant à développer des cadres législatifs et réglementaires plus favorables à la liberté de la presse. Elle plaide notamment auprès de ses États et gouvernements en faveur d'une dépenalisation des délits de presse. Le Secrétaire général de la Francophonie, Abdou Diouf, a ainsi appelé à plusieurs reprises les pays membres de l'OIF à modifier au plus vite leur législation pour la dépenalisation de certains délits de presse comme la diffamation. Cette mobilisation commence à être suivie de résultats :

- En Europe centrale et orientale : le délit de diffamation a été décriminalisé en Ex-République yougoslave de Macédoine, en Moldavie et en Roumanie, de même qu'en Croatie, en Géorgie, en Serbie et Ukraine.
- En Afrique francophone : les États n'ont guère dépenalisé les délits de presse, à quelques exceptions près comme le Togo ou la République centrafricaine. Dans certains pays, les peines de prison figurent toujours dans les textes mais elles ne sont pas appliquées par la justice, voire rarement requises par les procureurs. En revanche, dans d'autres pays où les peines de prison sont prévues par la loi, la justice n'a pas hésité à les appliquer ces dernières années.

Enfin, il est important de rappeler que le délit pénal de diffamation (ou l'offense) existe aussi dans quelques pays francophones du Nord et de l'Est.

## Un pluralisme de l'information encore trop souvent entravé

L'accès des individus à une information plurielle est une donnée essentielle dans une société démocratique. Ce pluralisme passe par l'existence de plusieurs médias nationaux et régionaux dans chaque catégorie (presse écrite, radio, télévision, Internet) ainsi que par un accès des différentes minorités politiques, culturelles, religieuses et linguistiques à ces médias. Les

organes de presse publics doivent veiller tout particulièrement, dans un esprit de service public, à respecter scrupuleusement le pluralisme. Ce dernier permet ainsi aux citoyens l'accès à un large choix de programmes de qualité comprenant, d'une part, les productions originales qui reflètent les réalités de chaque société et, d'autre part, les productions qui aident à comprendre d'autres cultures et sociétés.

### Les dix principaux obstacles à la liberté d'expression à surmonter au cours de la prochaine décennie

Ces dix principaux obstacles à la liberté d'expression ont été identifiés en mars 2010 par le rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le représentant pour la liberté des médias de l'OSCE et la rapporteuse spéciale de l'Organisation des États américains chargée de la liberté d'expression, la rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples. Il s'agit précisément :

- des mécanismes de contrôle des médias par l'État ;
- de la pénalisation de la diffamation ;
- de l'usage de la violence contre les journalistes ;
- des limites imposées au droit à l'information ;
- de la discrimination concernant l'exercice du droit à la liberté d'expression ;
- des pressions commerciales pesant sur la capacité des médias de diffuser du contenu d'intérêt public ;
- de l'appui aux sociétés audiovisuelles communautaires et publiques ;
- de la sécurité nationale et de la liberté d'expression ;
- de la liberté d'expression sur Internet ;
- de l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

### La faiblesse des tirages de la presse en Afrique francophone

Les tirages, en Afrique francophone, restent extrêmement faibles, en comparaison avec ceux de la partie anglophone du continent ou du Maghreb. L'Office de justification de diffusion français, organisme de contrôle du tirage et de la diffusion de la presse, a délivré une certification reconnaissant la vente moyenne par le journal privé algérien de langue française *El Watan* de 127 300 exemplaires par jour en 2009. Belle performance, quoique vite relativisée si on la compare au journal arabophone du même pays *Ec Chourouk*, qui, en atteignant, au cours de l'été 2009, un tirage de 820 000 exemplaires par jour, devient le premier quotidien du monde arabe, détrônant par la même occasion l'égyptien *Al Ahram*, descendu à moins de 500 000 exemplaires par jour. Soit le même nombre d'exemplaires dont se réclament les chefs de file de la presse anglophone du continent, tel l'hebdomadaire sud-africain *Sunday Times*, très loin des 60 000 exemplaires déclarés du quotidien sénégalais *L'Observateur*, l'un des tirages les plus élevés aujourd'hui sur la partie francophone du continent. *Le Potentiel*, premier journal de la République démocratique du Congo peuplée de 68 millions d'habitants, ne vend guère plus de 5 000 exemplaires par jour.

L'aide massive de certaines structures spécialisées, de fondations privées ou d'organisations internationales comme l'Unesco ou l'OIF a notamment permis de soutenir le pluralisme. Le Fonds d'appui à la presse, lancé en décembre 1998 par l'OIF, a ainsi appuyé, en plus d'une décennie, près de cent publications en Afrique pour un montant de plus de 3 millions d'euros.

### Un monopole de l'État sur l'audiovisuel encore trop répandu

Près du tiers des États de l'espace francophone conservent un monopole sur la télévision et un quart

sur la radio. Il est impossible de parler d'un réel pluralisme de l'information quand la radio ou la télévision, et parfois les deux, restent entre les mains des gouvernants. Ces deux médias sont ceux qui touchent, de très loin, le plus grand nombre d'individus. Ils devraient, encore plus que la presse écrite, donner la parole aux différentes composantes politiques, religieuses et culturelles de la société. Les États, qui ont libéralisé la presse écrite dans les années 1990 en Afrique et en Europe de l'Est principalement, continuent à refuser d'accorder des licences d'exploitation à des opérateurs privés audiovisuels.

Dans plusieurs pays, les autorités ont expressément demandé aux entreprises publiques et parfois privées de ne plus acheter d'espace publicitaire dans des médias indépendants ou d'opposition. Ce faisant, les décideurs politiques contribuent à l'affaiblissement d'une partie de la presse et au resserrement du pluralisme de l'information.

Trop de pays membres de la Francophonie ne garantissent pas un accès équitable de l'opposition aux médias publics. Pourtant, la plupart de ces États se sont dotés de lois censées faire respecter un équilibre de traitement, notamment lors de campagnes électorales. Dans plus de vingt États membres, l'opposition n'a aucun accès ou un accès insuffisant aux médias publics. Dans les cas les plus graves, les médias officiels ne sont que les porte-voix de la propagande du pouvoir. Les radios, télévisions et journaux d'État ne font que relayer les prises de position officielles, sans jamais donner la parole à l'opposition. Cette insuffisance devient plus criante encore en période de campagne électorale.

### La « non-révolution » Internet

Internet se développe lentement dans l'espace francophone du Sud. Contrairement aux pays du Nord, de nombreux États du Sud ne sont pas encore dotés de structures suffisamment développées pour permettre un accès généralisé à la Toile. En Afrique francophone, des régions entières ne sont pas encore connectées à Internet et les coûts d'accès sont encore prohibitifs pour une large part de la population.

Le retard numérique est donc flagrant : s'il existe des portails Internet facilitant l'accès aux médias classiques, il n'y a pas eu de création significative de médias spécifiquement numériques en Afrique subsaharienne, ce qui la singularise en comparaison du Maghreb ou des pays d'Europe centrale et orientale. Les efforts manifestes de présence sur Internet à relever sont le fait, de manière encore limitée, des médias déjà existants, souvent publics. Il est à noter que nombre de portails d'information africains sont par ailleurs des initiatives entreprises hors du continent.

## Une profession pas assez organisée

Pour assurer sa stabilité, la presse doit être solidement organisée. Cela passe par l'existence d'organisations professionnelles ou de défense de la liberté d'expression, de réseaux de distribution privés et d'imprimeries. Les conditions de travail des journalistes, et en particulier leurs salaires, devraient également contribuer à renforcer l'efficacité de la presse.

### Des conditions de travail difficiles

Les conditions de travail des professionnels de l'information constituent, en dehors des pays membres de l'Union européenne et du Canada, une autre des grandes faiblesses de la presse francophone. En Afrique et, dans une moindre mesure en Europe de l'Est, les salaires des journalistes sont très bas. Cela peut les pousser à céder aux sirènes de la corruption. La pratique du « coupage », qui consiste pour les journalistes à se faire rémunérer par ceux dont ils couvrent les activités (partis politiques, associations, entreprises ou particuliers), nuit considérablement à la crédibilité de la presse.

En Afrique francophone, les salaires s'échelonnent de 50 à 400 euros environ par mois. Seule l'île Maurice peut se prévaloir de salaires plus importants. La faiblesse de ces revenus serait l'une des raisons pour lesquelles tant de journalistes africains se transforment « *en mercenaires de la plume* », vendant leurs services au plus offrant, au détriment de tout respect des règles d'éthique et de déontologie professionnelles.

Il convient donc d'organiser, de toute urgence, les conditions d'exercice du métier de journaliste. Dans un premier temps, à travers l'adoption de conventions collectives. L'OIF apporte ainsi, et ce depuis quelques années, son soutien et son expertise à l'élaboration, à l'adoption et à la promotion de conventions collectives dans ses États membres où celles-ci n'existent pas.

### Des réseaux de distribution trop inégaux

La distribution et l'impression sont deux rouages essentiels dans le cheminement de l'information. Quasiement tous les pays de l'espace francophone du Nord disposent d'un réseau privé de distribution et d'imprimeries. En revanche, en Afrique sahélienne et centrale, de larges zones, surtout dans les pays très étendus comme le Mali, le Niger ou la République démocratique du Congo, ne sont pas correctement couvertes par ces réseaux. De ce fait, des pans entiers de la population de plusieurs États membres n'ont pas un accès suffisant aux informations.

## Une professionnalisation à encourager

Le professionnalisme de la presse francophone a connu et connaît encore trop de dérives qui altèrent sa qualité et sa crédibilité.

### Des manquements à l'éthique et à la déontologie encore graves

En Afrique, l'apparition de nouveaux médias de la haine au cours des dernières années est un phénomène grave et inquiétant.

Moins graves mais tout aussi condamnables, les très nombreux manquements aux plus élémentaires des règles d'éthique et de déontologie dans plusieurs États africains nuisent fortement à la crédibilité de la presse francophone. L'injure, la diffamation, la publication de fausses informations, l'offense gratuite sont monnaie courante dans certains pays.

## Une censure trop souvent répandue

La censure est toujours une pratique courante dans beaucoup d'États membres de l'OIF. L'existence de sujets tabous et la censure que s'imposent nombre de journalistes, notamment au sein des médias d'État, sont l'une des grandes faiblesses de la presse francophone. Très souvent, l'armée, les violations des droits de l'Homme, la corruption des responsables politiques, la présence de mouvements indépendantistes et la « vie privée » des plus hauts dirigeants de l'État font partie de ces thèmes que les professionnels de l'information ne peuvent évoquer sans risquer ne serait-ce que des menaces.

### L'enquête journalistique, une pratique peu courante

Le journalisme d'investigation est une pratique très peu répandue en dehors des pays européens ou du Canada. Le comportement répressif des autorités, doublé du manque de professionnalisme de la presse, réduit considérablement le nombre d'enquêtes publiées ou réalisées dans les médias. La presse francophone, particulièrement en Afrique, reste trop souvent une presse d'opinion. Les commentaires, éditoriaux et autres tribunes prennent largement le dessus sur les faits, les reportages ou les enquêtes. Les lecteurs, auditeurs ou téléspectateurs, lassés de cette pratique, préfèrent bien souvent se tourner vers les médias internationaux, au détriment de la presse nationale.

## Une profession en cours de structuration

Depuis le début des années 2000, des maisons ou des conseils de la presse, des observatoires de l'éthique et de la déontologie ont été créés, notamment en Afrique. Ces structures fonctionnent de manière indépendante vis-à-vis du pouvoir et sont généralement animées et gérées par les journalistes eux-mêmes. Au départ, cette idée a été saluée par la communauté internatio-

nale comme la solution idéale pour résoudre certains maux de la presse africaine. Une instance d'autorégulation indépendante, médiatrice entre les journalistes et les gouvernements, pouvait régler tous les problèmes. Or, depuis la crise en Côte d'Ivoire, les limites à l'efficacité de ces observatoires ou maisons de la presse sont apparues de manière évidente. L'Observatoire de la liberté de la presse, de l'éthique et de la déontologie (Olped) de la Côte d'Ivoire n'a pas pu enrayer les dérives graves des médias de la haine ivoiriens. L'observatoire n'est pas parvenu à imposer ses recommandations à certains journaux, véritables brûlots qui appelaient quotidiennement à la haine. L'explication vient en partie du fait que l'Olped disposait uniquement d'un pouvoir de recommandation sans avoir celui de prendre des sanctions contre des journalistes ou des médias. Malgré ses demandes répétées, l'Olped n'a jamais obtenu de l'État ivoirien les moyens financiers ni les armes légales qui lui font défaut.

Parallèlement, des hauts conseils ou hautes autorités de la presse ou de l'audiovisuel sont apparus dans plusieurs pays. Ces structures de régulation mises en place par les autorités ont parfois pris le dessus sur les observatoires.

## La régulation du paysage médiatique

Historiquement d'abord limitée à l'Amérique du Nord (Canada) et à l'Europe occidentale (France, Belgique, Suisse), la régulation de la communication audiovisuelle s'est ensuite généralisée au lendemain des processus de transition démocratiques amorcés avec la chute du Mur de Berlin. En effet, tant l'Europe centrale et orientale que l'Afrique subsaharienne, sans oublier le pourtour sud de la Méditerranée, ont à leur tour opté pour un arbitre indépendant en matière de régulation du paysage audiovisuel au cours de la décennie 1990 et/ou 2000. C'est aussi le choix des trois quarts des États francophones.

Bien que ce constat témoigne d'une avancée très nette en faveur d'une dépolitisation du champ audiovisuel et d'un nouveau pluralisme médiatique favorable à l'expression des différents courants d'idées et d'opinions dans

ces sociétés, de forts contrastes existent néanmoins. Qu'il s'agisse des attributions, des moyens à disposition, des savoir-faire acquis ou encore des textes les instituant, cet ensemble reste malgré tout très disparate.

## Des situations variées

### Les pays dotés d'instances de régulation

En Afrique subsaharienne, les premières instances de régulation des médias ont été créées dans le sillage de la démocratisation intervenant à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Le rejet du système des partis uniques et la revendication des libertés civiles et politiques se sont traduits dans le domaine des médias par l'avènement des régulateurs, dont la vocation était de couper le cordon ombilical entre pouvoir politique et médias. Les instances de régulation ont été créées, pour leur grande majorité, entre 1990 et 1995 – le mouvement se poursuivant jusqu'en 2006, date de mise en place du régulateur le plus récent.

Des autorités de régulation des médias ont ainsi vu le jour dans une quarantaine de pays d'Afrique subsaharienne. Ce mouvement d'ensemble s'explique en partie par l'apparition d'un nombre considérable de nouveaux médias privés écrits et audiovisuels au cours de ces deux décennies. À la différence de l'Europe et de l'Amérique du Nord, le régulateur, dans cet ensemble disparate, exerce, selon les cas, une compétence sur l'audiovisuel seul, sur l'audiovisuel et la presse, ou sur la presse exclusivement.

En Europe, il faut distinguer deux vagues successives ayant abouti à la mise en place d'organes de régulation.

En Europe de l'Ouest, dans la lignée de l'Amérique du Nord, des régulateurs ont été créés avec l'ouverture au pluralisme audiovisuel et la remise en cause du monopole étatique sur les ondes à partir du début des années 1980 (Grande-Bretagne, Italie, France, République fédérale allemande...).

En Europe centrale et orientale, avec la chute du communisme, la démocratisation s'est notamment traduite par l'adoption d'un nouvel arsenal institutionnel et juridique afin de réguler le champ médiatique : influencés par le Conseil de l'Europe en particulier, ces États ont choisi de confier la régulation du secteur à un organe indépendant, sur le modèle de ce qui se faisait déjà à l'Ouest. Entre 1991 et 2003, l'écrasante majorité de ces États, francophones ou non, s'en est dotée. L'adoption d'un nouveau cadre législatif et réglementaire en matière de communication audiovisuelle voit la « confiscation » de la régulation du secteur au profit d'instances administratives indépendantes des autorités politiques.

En Amérique et Caraïbe, le Canada, seul État francophone doté d'un organe de régulation, est aussi le pionnier en la matière dans toute la Francophonie puisqu'il a été créé en 1968, soit bien avant les premiers fondés en Europe de l'Ouest. Le Conseil de radiodiffusion et des télécommunications canadiennes exerce son autorité sur l'ensemble du paysage audiovisuel (télévision hertzienne, radio, satellite, câble), tant public (Radio Canada) que privé (opérateurs commerciaux et communautaires).

En Afrique du Nord et au Moyen-Orient, où l'instauration d'un régulateur est relativement récente (entre 1996 et 2002), les régulateurs demeurent majoritairement cantonnés à un rôle consultatif.

En Asie et dans le Pacifique, la Thaïlande reste à ce jour le seul État à s'être doté d'un organe de régulation en 2000, mais effectivement en service depuis 2005. Les troubles politiques récurrents auxquels elle est confrontée depuis lors n'ont pas permis au régulateur d'assurer normalement son rôle et selon les normes internationales.

La généralisation des instances régulatrices témoigne d'un mouvement d'ensemble visant à garantir la liberté de communication et à libérer la parole en élargissant l'accès au spectre à de nouveaux opérateurs privés, tout en remplaçant l'État « juge » (régulateur) par l'État « partie » (opérateur). On doit de la sorte aujourd'hui considérer le régulateur indépendant comme un élément constitutif à part entière – parmi d'autres – du noyau dur caractérisant tout régime se voulant démocratique.

Ainsi, sur les 70 États et gouvernements membres (56) ou observateurs (14) de l'OIF, 50 possèdent au moins une instance de régulation des médias : 23 en Europe, 22 en Afrique subsaharienne, 3 en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, 1 en Amérique et Caraïbe, 1 en Asie-Pacifique.

### **Les pays où la régulation du secteur des médias s'opère différemment**

En Afrique subsaharienne, seuls le Cap-Vert, les Comores, Djibouti, la Guinée équatoriale, Madagascar et les Seychelles ne possèdent pas encore de régulateur indépendant. Dans ces États, la régulation du secteur des médias est généralement effectuée, soit directement, soit indirectement, par le ministère de la Communication et/ou de l'Information ou son équivalent.

En Europe, dans la principauté de Monaco, en Arménie et en Géorgie, la régulation des médias audiovisuels demeure placée sous la tutelle politique et/ou administrative du gouvernement.

En Amérique et Caraïbe, la Dominique, Sainte-Lucie et Haïti ne disposent pas d'organe de régulation indépendant des médias, ceux-ci étant placés sous la tutelle des autorités gouvernementales – soit pour des questions liées à la modicité du secteur médiatique lui-même, soit pour des questions liées à la situation politique critique y prévalant (Haïti).

En Afrique du Nord et au Moyen-Orient, seul l'espace médiatique de l'Égypte reste aujourd'hui directement régulé par les autorités gouvernementales.

En Asie et dans le Pacifique, les médias restent étroitement placés sous un contrôle politique. Au Cambodge et au Vanuatu, la régulation des médias reste du ressort des autorités publiques.

### **Les pays où une régulation indépendante est susceptible de voir le jour**

Dans un certain nombre d'États, les conditions politiques sont actuellement loin d'être favorables au désengagement des autorités gouvernementales vis-à-vis des médias, sur lesquels elles souhaitent garder

### **Présence des instances de régulation francophones dans les réseaux internationaux**

Les régulateurs francophones sont bien insérés dans les réseaux internationaux récemment constitués. Outre le Réseau francophone des régulateurs des médias (Refram) ([www.refram.org](http://www.refram.org)), qui rassemble 38 % des instances de régulation francophones, on peut mentionner l'existence d'autres réseaux dans lesquels figurent des pays membres de l'OIF, qu'il s'agisse de la Plate-forme européenne des instances de régulation (46 %), du Réseau des instances de régulation méditerranéennes (14 %), du Réseau des instances africaines de régulation de la communication (62%), ou du réseau Euregiolators (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas et Allemagne) (50 %). Le Refram, créé à Ouagadougou le 1<sup>er</sup> juillet 2007, vise à l'établissement et au renforcement de la solidarité et des échanges entre ses membres (26 membres au 1<sup>er</sup> juillet 2010). Il constitue un espace de débats et d'échange d'informations sur les questions d'intérêt commun et contribue aux efforts de formation et de coopération. À l'issue de la 1<sup>re</sup> Conférence des présidents (Marrakech, novembre 2009), le Réseau s'est doté d'un plan d'action 2010-2011.

*« Le réseau constitue pour nos États un instrument de travail précieux qu'il faut forger nous-mêmes, à la lumière de nos réalités et besoins quotidiens, dans la lutte pour asseoir une véritable culture de la régulation et de la communication et consolider les bases d'une démocratie véritable, fondée sur une presse libre et plurielle, au service d'un développement harmonieux et de la paix » (René Megniho Dossa, premier président de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication du Bénin et pionnier africain de la régulation).*

un contrôle étroit. Ces pays sont aussi ceux dans lesquels le respect de la liberté de la presse a le plus de mal à s'imposer.

Ailleurs, si tutelle des autorités publiques il y a en matière de régulation du secteur des médias, celle-ci s'exerce de façon moins directe et avec davantage de souplesse. Certains États, dont Madagascar, ont d'ailleurs prévu la création d'un organe de régulation indépendant des médias et attendent des conditions politiques plus favorables pour franchir le pas. Le Cambodge pourrait lui aussi, à moyen terme, opter pour un arbitre indépendant.

Les autorités politiques des micro-États ne semblent pas devoir à court ou moyen terme se dessaisir de leur implication plus ou moins directe dans la régulation des médias.

## Les grandes tendances observées

### Des disparités géographiques

L'examen des situations nationales en matière de régulation des médias fait ressortir de grandes disparités entre pays et entre zones francophones. Parmi les principales, il faut mentionner :

- Des cadres réglementaires et législatifs très différents, marqués par une absence d'harmonisation tant en matière juridique que de pratiques.
- Un champ de compétences lui aussi très variable. On recense ainsi des régulateurs compétents exclusivement pour les médias audiovisuels privés et/ou publics, d'autres dont les attributions s'imposent tant aux médias audiovisuels qu'aux organes de la presse écrite, d'autres, enfin, dont la compétence s'exerce uniquement sur la presse écrite. À cela il faut également ajouter l'existence de quelques instances de régulation spécialisées sur une question ou un domaine particuliers (organe chargé de recevoir et d'instruire les plaintes du public contre les médias ou d'assurer l'accès égal aux médias d'État, par exemple...).
- La nature et le statut des régulateurs francophones sont eux aussi très hétérogènes. Si la plupart sont théoriquement érigés en organes indépendants, autonomes administrativement et financièrement, bon nombre revendiquent aujourd'hui encore

leur indépendance formelle et réelle. Les origines juridiques des textes constitutifs sont également diverses : si, dans certains cas, les instances sont l'émanation d'une loi fondamentale (Constitution), dans d'autres, elles peuvent être instituées par une loi ordinaire ou encore créées par un simple décret. Ce dont il est question ici, c'est bien de la problématique de l'existence et de la permanence temporelles des organes de régulation des médias dans le paysage institutionnel de chaque pays. Leur pérennité peut en effet sembler directement affectée par l'origine de leur base juridique.

- La réalité et l'étendue des pouvoirs du régulateur diffèrent d'un pays à l'autre ; si la plupart des organes de régulation sont dotés d'un pouvoir décisionnel, quelques-uns demeurent encore aujourd'hui cantonnés à l'exercice d'un seul pouvoir consultatif ; s'ajoute à cela une répartition très inégale dans l'espace francophone des pouvoirs de sanction et de réglementation – pourtant nécessaires tant à l'indépendance qu'à l'affirmation du régulateur.

### Des traits communs

Le paysage de la régulation dans l'espace francophone reste marqué par une nette séparation de ce qui relève des contenus et des messages, d'un côté, et de ce qui relève des contenants, de l'autre ; à quelques rares exceptions près (Canada, Luxembourg, Suisse), la régulation des médias et des télécommunications est en effet opérée par des arbitres différents. Cette spécificité contribue, d'une façon générale, à distinguer l'espace francophone de l'espace anglophone, notamment en Afrique subsaharienne où la fusion des deux régulateurs tend depuis quelques années à se généraliser (Afrique du Sud, Tanzanie, Malawi, Lesotho, Namibie, etc.).

Il faut par ailleurs signaler, dans l'ensemble, un mode de nomination marqué par la prédominance accordée au pouvoir politique (exécutif et législatif) plutôt qu'aux professionnels du secteur et aux organisations de la société civile ; là encore, cette particularité distingue les espaces francophone et anglophone – dans ce dernier, les sources ou autorités de nomination des régulateurs et le profil des membres des organes de régulation sont plus variés.

Outre la langue partagée, les valeurs que l'on retrouve peu ou prou partout exposées dans les missions dévolues aux organes de régulation dans l'espace francophone sont : la protection de l'État de droit et de la démocratie; la protection de la paix et de la cohésion nationale; le respect de la personne et de la dignité humaine; la protection et la promotion de la diversité culturelle.

Bonnes pratiques de régulation identifiées	Obstacles rencontrés à la régulation
Promotion de la culture démocratique	Persistance d'entraves de nature politique
Pratique de la corégulation et du dialogue avec les autres acteurs	Pouvoirs encore insuffisants
Responsabilisation démocratique du régulateur	Cadre juridique et réglementaire inadapté
Responsabilisation des acteurs médiatiques	Précarité et fragilité du secteur médiatique
Action en faveur du bon déroulement du processus électoral	Précarité des moyens de fonctionnement
Transparence de l'action et des décisions	Légitimité institutionnelle fragile

## Les prérogatives d'ordre démocratique

Certains des régulateurs des pays membres ou observateurs de l'OIF remplissent partiellement ou pleinement des attributions d'essence démocratique – et ceux pour lesquels ce n'est pas encore tout à fait le cas aspirent à les remplir à l'avenir.

Les acquis démocratiques essentiels ou principaux liés à la mise sur pied de régulateurs jouissant d'une indépendance réelle et d'une efficacité garantie par des moyens adéquats renvoient de façon générique aux attributions suivantes :

- ils veillent à ce qu'aucune composante de la société ne soit exclue du secteur de la communication et encouragent la création de médias audiovisuels représentatifs des différentes cultures et traditions, afin de renforcer la cohésion nationale;
- ils favorisent l'accès du plus grand nombre aux

médias et garantissent la liberté d'expression et de communication ;

- ils posent des critères exigeants en matière de qualité des contenus et de pluralisme médiatique, de même qu'ils encouragent la transformation des médias d'État en véritables services publics autonomes ;
- ils accompagnent la libéralisation du paysage audiovisuel en établissant des critères transparents et publics pour l'attribution de licences d'émission ;
- ils organisent et supervisent la couverture de l'information électorale par les médias et prennent un soin tout particulier à l'accès équitable et à l'égal traitement des forces politiques en compétition dans les médias.

Chacune de ces missions a ainsi un rapport plus ou moins direct avec l'existence, le fonctionnement et la pérennisation des expériences démocratiques consolidées ou en voie de consolidation au sein de la Francophonie. La régulation occupe en effet aujourd'hui une fonction à part dans le système médiatique, au point qu'elle s'est imposée historiquement comme une composante structurelle du régime démocratique

### Des indicateurs objectifs pour une régulation efficiente et indépendante

Parmi les indicateurs objectifs pour une régulation efficiente et indépendante définis au niveau international figurent notamment :

- L'absence d'ingérence dans la nomination, la composition et le fonctionnement du régulateur ;
- La garantie de l'indépendance financière ;
- Des pouvoirs et compétences clairs en matière d'octroi des licences ;
- La culture de l'indépendance ;
- La responsabilité démocratique du régulateur.

Du point de vue des bailleurs de fonds bilatéraux, régionaux et multilatéraux, la prise en compte de ces indicateurs dans leurs programmes et plans de soutien aux instances de régulation tend à s'imposer de façon croissante.

dans les pays développés – et qu'elle est en voie de le devenir ailleurs également, dans le sillage des mouvements de démocratisation intervenus ces vingt dernières années.

## Médias et régulation : enjeux et défis dans un contexte démocratique

Depuis bientôt deux décennies la notion de gouvernance démocratique est au cœur des problématiques de développement, analysées de plus en plus comme des processus larges impliquant, au-delà des institutions, les mécanismes de mise en œuvre des politiques et la capacité des acteurs à les rendre efficaces.

L'OIF agit dans une démarche de dialogue et de partenariat et accorde la priorité au renforcement de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme, dans une optique d'appropriation par les acteurs des stratégies, très diversifiées, tendant à l'amélioration de la gouvernance. Cette vision entend remettre l'État au cœur des préoccupations tout en favorisant une action publique efficace et transparente, en impartissant à celle-ci un rôle d'impulsion et de coordination propre à assurer la participation des populations.

Dans ce contexte, les médias jouent un rôle fondamental en permettant d'intégrer l'ensemble des citoyens au processus démocratique en les informant quotidiennement de l'action des acteurs publics.

### Médias, régulation et élections

Les médias assurent en démocratie la distribution de la parole, la confrontation de points de vue différents et autorisent en cela la tenue d'un débat public, qui est la condition à son bon exercice. La sanction de la confrontation des idées et des projets concurrents en démocratie passe par les élections, organisées de façon transparente et à intervalles réguliers pour permettre aux citoyens de faire leur choix, d'opter pour la continuité ou, au contraire, de préférer l'alternance politique.

### Le rôle majeur des médias en période électorale

L'importance des phases électorales dans la mise en œuvre du processus de la démocratie est particulièrement significative en Afrique subsaharienne, où celles-ci constituent les principaux moments de la vie politique. Les élections peuvent aussi être source de tensions et de dangers pour la démocratie, et représentent souvent des périodes de fragilité. Il est donc logique que les partenaires au développement aient consenti des efforts particuliers pour l'accompagnement de ces phases à la fois délicates et potentiellement structurantes, où l'appui aux médias figure comme une composante notable.

La Francophonie a construit une part majeure de sa stratégie média dans le cadre de ses actions d'assistance électorale aux États en : prenant en compte le volet média dans les missions d'observation électorale ; appuyant les initiatives soumises par les instances de régulation de la communication à de telles occasions ; et en organisant des séminaires de sensibilisation de l'ensemble des médias aux spécificités des périodes électorales.

Dans l'optique de la gouvernance démocratique, une concentration des efforts en direction des médias autour des processus électoraux est cohérente et doit répondre à certains impératifs, tels que :

- l'allongement des périodes d'intervention (anticipation – de plusieurs mois – sur la période électorale proprement dite, et prise en compte du contexte post-électoral) ;
- la formulation d'une approche intégrée, combinant de multiples modes d'intervention, à la fois sectoriels et périphériques : formation des journalistes à la spécificité de l'exercice électoral, actions en direction des partenaires des médias (administration, partis politiques, société civile), appui coordonné à la régulation et à l'autorégulation, actions en direction du milieu professionnel et appui à sa mobilisation pour la mise en commun des moyens ;
- une meilleure articulation entre l'information du citoyen (notamment par le biais des « médias de la paix ») et le soutien aux médias nationaux.

Dans des situations de post-conflit sont apparus des « médias de la paix », soutenus par la communauté internationale, avec pour objectifs de véhiculer, de manière indépendante, des messages de paix et de citoyenneté. En République démocratique du Congo comme en République centrafricaine, on a ainsi assisté respectivement à la création *ex nihilo* de Radio Okapi et de Radio Ndeke Luka. Cette dernière offre à toute la population centrafricaine, en français et en sango, des programmes radiophoniques de qualité qui contribuent tout à la fois à la paix, à la consolidation de la démocratie, à la promotion des droits de l'Homme, au pluralisme et à l'indépendance des médias. Dans le cadre de son engagement en faveur de la consolidation de la paix en République centrafricaine, l'OIF soutient depuis 2002 les activités de Radio Ndeke Luka.

### Les responsabilités du régulateur en période électorale

Les instances de régulation ont « *le rôle combien difficile de soustraire la fabrication et la gestion de l'information et de la communication de l'apanage et du contrôle exclusifs des pouvoirs publics, dans le but de favoriser l'expression de tous les courants de pensée et d'opinion [...]. Leur création a contribué à libérer la parole citoyenne et à instaurer une presse plurielle [...]* ». De ce fait, « *elles sont appelées à jouer un rôle majeur dans le renforcement et la consolidation de la démocratie et du dialogue social* ». (Luc Adolphe Tiao, ancien président du Conseil supérieur de la communication du Burkina Faso.)

Pour assurer un contrôle de plus en plus rigoureux des élections, condition déterminante de l'acceptation, par toutes les parties, des résultats, il est indispensable de renforcer les capacités d'action et la volonté d'indépendance des principales institutions qui en ont la charge. C'est notamment le cas des juridictions compétentes en matière de contentieux électoral, comme des instances de régulation des médias, dont la mission est d'assurer le respect de l'égalité devant le suffrage universel. Dans ce domaine, dans lequel la Francophonie s'est investie prioritairement, à titre précurseur, des initiatives fortes méritent d'être poursuivies afin, en particulier, de contribuer à généraliser les textes régissant les autorités de régulation des médias. Malgré les difficultés auxquelles les organes de régu-

lation restent aujourd'hui confrontés dans l'exercice quotidien de leurs attributions, des avancées importantes ont néanmoins eu lieu ces dernières années.

De la même façon qu'elles doivent en temps « normal » veiller à l'équitable expression dans les médias des courants politiques, religieux et philosophiques, il est du ressort des instances de régulation de veiller à ce que les forces politiques en compétition pour la conquête du pouvoir puissent accéder dans les mêmes conditions aux médias en général et aux médias publics en particulier. Du bon déroulement de cette mission aux aspects techniques nombreux, et éminemment sensibles politiquement, peut dépendre en partie l'acceptation ou le rejet, par les acteurs se disputant le suffrage universel, du verdict des urnes.

C'est là une tâche difficile dans nombre d'États, où certains acteurs politiques ne sont prêts à reconnaître le résultat des élections que s'il leur est favorable, et où une attitude de défiance généralisée à l'endroit du bon déroulement et de la régularité des processus électoraux subsiste encore aujourd'hui. Les instances de régulation sont donc l'un des maillons essentiels, avec notamment les commissions électorales indépendantes, devant œuvrer à la résolution pacifique des différends politiques en démocratie et contribuer à ce que, par les actions qu'elles mènent spécifiquement en période électorale, le conflit trouve effectivement une « issue symbolique » acceptable et acceptée par tous.

Les journalistes et les organisations professionnelles ont également un rôle clé à jouer dans ce processus électoral. Une couverture électorale de qualité ne saurait être décrétée par l'organe de régulation ou la commission électorale indépendante sans une collaboration étroite avec les médias dans leur ensemble. Dans certains pays, l'ensemble de ces acteurs l'a bien compris ; ils se sont associés pour mener de concert des actions de sensibilisation, de formation et d'éducation à destination de ceux qui font l'information et sur lesquels pèse une responsabilité non négligeable dans le bon déroulement de la campagne en amont de l'élection, sans oublier non plus cette dernière le jour J. Ces initiatives – par exemple l'élaboration de divers codes spécialisés en matière électorale à destination des femmes et hommes de presse – se sont

multipliées durant la décennie 2000 et comptent pour une bonne part dans le déroulement pacifique de nombre de processus électoraux.

## Médias et bonne gouvernance démocratique

### Les médias d'État au service du public

Seul un service public audiovisuel paraît à même d'offrir à l'ensemble du public un service universel apportant des informations de base, ainsi que des programmes dans les domaines de la culture, de l'éducation ou encore du divertissement. La raison première en est que les opérateurs publics sont dans une majorité de pays francophones les seuls à couvrir l'ensemble du territoire ou presque.

L'objectif premier est la production et la diffusion de contenus pluralistes – à destination d'un large public, tout en n'omettant pas les minorités nationales et en œuvrant en faveur de la tolérance et de la compréhension réciproques entre les différentes composantes de chaque société. D'où l'impérieuse nécessité de contenus valorisant tout à la fois le patrimoine culturel commun à toutes les composantes de la société, mais aussi de programmes promouvant les patrimoines spécifiques à telle ou telle population, région, etc.

De ce point de vue, les médias publics ont un rôle original à jouer, qui plus est dans un contexte de libéralisation de la sphère politique. Le régulateur aussi, qui peut poser les conditions à remplir pour qu'émerge un service public de communication capable et doté des moyens minima nécessaires.

En fixant des exigences en termes d'équilibre et de qualité des contenus, en érigeant la neutralité comme principe intangible dans les informations et les commentaires, le régulateur peut pousser à la naissance de médias au service du public (dans son unité mais aussi sa diversité), avec pour objectif de l'éclairer en lui offrant les clés qui lui permettront de jouer activement son rôle citoyen.

Parallèlement, le régulateur doit pouvoir, en faisant montre de persuasion et de courage, convaincre les

pouvoirs publics d'accepter de couper le lien ombilical qui les lie encore trop souvent aux médias d'État, pour en faire des médias de service public dotés d'une autonomie réelle. Or, c'est là une tâche particulièrement ardue, tant la conviction est répandue que ces médias doivent rester au service du gouvernement, quand ils ne sont pas considérés purement et simplement comme leur porte-parole, situation a priori incompatible avec l'esprit d'un régime politique libéral.

### L'ouverture au pluralisme et à l'espace public

Que l'ouverture au pluralisme audiovisuel se soit opérée volontairement ou à contrecœur – étant donné la croyance des autorités publiques dans l'impact politique de la radio et de la télévision sur les populations –, c'est aux organes de régulation qu'a échu la responsabilité de favoriser, de promouvoir et d'organiser cette nouvelle liberté de communication audiovisuelle. Cette mission touche au cœur de ce qui a trait au rôle des médias dans une démocratie, puisqu'elle renvoie à la garantie et à la protection de la liberté de la presse et de la communication, sans oublier la question du pluralisme (tant quantitatif que qualitatif) des médias et de leurs contenus, et de son adéquation avec les caractéristiques sociales et culturelles de chaque société.

Au cours des années 2000, certaines régions francophones ont vu le nombre de médias audiovisuels indépendants s'accroître de façon très significative au regard de la situation qui prévalait durant la décennie précédente. Après l'essor des radios privées commerciales, communautaires, associatives ou religieuses, c'est au tour des télévisions de venir enrichir le paysage médiatique jusqu'alors trop souvent marqué dans la plupart des pays par le monopole télévisuel public. L'une des conséquences de ce nouveau pluralisme aura été de donner la parole aux populations, parfois dans leurs langues vernaculaires, et de permettre non seulement une nouvelle liberté d'expression et de critique mais également des débats politiques sur la gouvernance de la société dans laquelle elles vivent, à l'échelle nationale, régionale ou locale.

## Conclusions

L'objectif d'une vie politique apaisée est une des priorités de la Francophonie dans la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako. L'OIF a soutenu de nombreuses initiatives pour conforter l'approfondissement des expériences démocratiques des États et gouvernements membres, qui se sont appuyées sur divers leviers institutionnels.

Il s'agit notamment de l'implication et du renforcement du rôle des partis dans la vie démocratique, de la mise en place d'un statut de l'opposition qui lui garantit des droits au-delà de la période des élections, de l'institution au bénéfice des anciens chefs d'État d'un statut qui leur confère certains droits et avantages liés à l'exercice de la haute fonction, de l'existence de mécanismes de dialogue et de réconciliation pour apurer les contentieux du passé et ouvrir de nouvelles perspectives de réconciliation, de réparation et de respect des droits de l'Homme.

Ces évolutions résultent tout autant de la mobilisation des acteurs politiques et sociaux que de l'appui des organisations régionales et internationales dotées de mécanismes de promotion et de sauvegarde de la démocratie. Les démarches visant à renforcer les convergences constitutionnelles au niveau régional et international, et le renforcement des capacités de diffusion des bonnes pratiques contribuent à renforcer la gouvernance démocratique dans l'espace francophone.

En dépit des progrès importants enregistrés ces dix dernières années en matière de gouvernance démocratique, de nombreux défis persistent. Ils se révèlent périodiquement de manière spectaculaire par le biais des coups d'État. En effet, l'analyse du champ politique montre la persistance de tendances lourdes liées à la faiblesse des contre-pouvoirs et la volonté de remise en cause progressive des acquis conquis parfois dans des conditions très douloureuses au début des années 1990 (possibilité de l'alternance au pouvoir, succession constitutionnelle à la tête de l'État...). Cela pose la nécessité d'un débat de fond sur les enjeux de l'État de droit ; les pratiques observées dans certains pays de l'espace francophone ne peuvent échapper à un tel questionnement.

S'agissant de la liberté d'expression, encore très menacée au début de la décennie 1990, elle a fait partout des progrès significatifs. Et notamment la liberté d'opinion qui s'exerce parfois de manière débridée en Afrique subsaharienne francophone mais qui contribue à la création d'un véritable espace public. En l'absence, encore assez souvent, de débat politique constitué (par exemple au sein des parlements), les médias sont donc apparus comme le principal lieu d'animation de la vie politique. L'encadrement et les garanties juridiques de cette liberté de presse ont connu des avancées positives, et les situations régressives constatées ici et là tendent à devenir des exceptions, même si elles doivent demeurer un sujet majeur de préoccupation. On peut par exemple mentionner les succès remportés par les campagnes menées en faveur de la dépénalisation des délits de presse.

La presse francophone est encore loin d'être à l'abri de tout danger. Des journalistes sont encore derrière les barreaux, l'impunité demeure dans plusieurs cas d'assassinats de journalistes et la censure n'est pas définitivement abolie. Le pluralisme de l'information n'est que partiellement observé. Les dérives graves et les manquements à l'éthique et à la déontologie sont encore trop fréquents malgré l'émergence de maisons de la presse ou d'observatoires. Le réseau des organisations professionnelles et des syndicats est éparpillé et insuffisamment développé. Et, surtout, les conditions de travail difficiles des journalistes ne garantissent pas toujours leur indépendance.

L'une des évolutions majeures est sans nul doute la généralisation de l'institution indépendante en charge de la régulation des médias et de la liberté de communication dans l'espace francophone, et ce indépendamment de toute frontière Nord/Sud ou Est/Ouest. Les trois quarts des pays francophones ont fait le choix de confier la régulation de ce secteur sensible politiquement à un arbitre indépendant – le quart restant ayant mis au point des mécanismes de régulation alternatifs ou étant engagés dans un tel processus. Les pays francophones ont donc résolument opté pour la dépolitisation du secteur de la communication et des médias en instituant des arbitres neutres, dont l'action doit être guidée par la recherche et la protection de l'intérêt général dans ces domaines.

Ces nouveaux acteurs font désormais, partout ou presque, partie de l'appareillage institutionnel démocratique. Les acquis recensés (ouverture au pluralisme audiovisuel, procédures transparentes et publiques des processus d'allocation des fréquences, etc.) doivent cependant être renforcés par l'octroi, par les pouvoirs publics, de réels moyens de fonctionnement assurant dans la pratique, et au-delà des textes, la nécessaire indépendance, autonomie et transparence des instances de régulation.

En tant que principaux intermédiaires de l'espace public, et à ce titre garants de la discussion publique et démocratique des enjeux sociétaux, les médias ont à jouer, aux côtés des organes de régulation, un rôle

crucial dans le bon déroulement des processus électoraux et dans l'acceptation du verdict des urnes par les différents acteurs politiques. De la même façon, ils ont de plus en plus à remplir, hors élections, une tâche essentielle en matière d'ouverture au pluralisme des idées et des opinions : de la juste représentation de la diversité sociale et culturelle par médias interposés peut dépendre la cohésion de la société dans son ensemble. De ce point de vue, les exigences qui se sont exprimées ces dernières années en faveur de l'avènement de médias réellement au service du public – qui se sont dans certains cas traduites par des résultats concrets – semblent dessiner un mouvement de fond qui pourrait bien gagner l'ensemble de l'espace francophone dans un futur proche.



# POUR LA PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE INTÉRIORISÉE ET LE PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Il est généralement admis que, sans le respect des droits fondamentaux, il n'y a ni démocratie, ni développement, ni paix durable. En cela, l'adoption de la Déclaration de Bamako a constitué un pas considérable en termes d'engagements concrets en faveur d'un renforcement des droits et des libertés dans l'espace francophone. Si les mécanismes internationaux de protection et de promotion des droits de l'Homme se renforcent, des violations graves des droits de l'Homme se perpétuent toujours dans les pays francophones, souvent en toute impunité. La mise en œuvre des instruments internationaux constitue donc un véritable enjeu pour le respect des droits universels et indivisibles, tels que consacrés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Au cœur du système de protection, la lutte contre l'impunité reste un défi majeur pour les États en ce qu'elle conditionne la paix et la sécurité. La justice pénale internationale peut apporter une réponse mais qui est insuffisante si les systèmes nationaux de justice ne sont pas renforcés.

*“Développer l’esprit de tolérance et promouvoir la culture démocratique dans toutes ses dimensions, afin de sensibiliser, par l’éducation et la formation, les responsables publics, l’ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l’Homme”*

**(Bamako, chapitre IV, 19)**

#### **Promouvoir l’éducation**

- Soutenir l’éducation de base pour tous afin de réduire l’exclusion sociale et les discriminations entre garçons et filles, et de contribuer à l’exercice effectif des droits économiques, sociaux et culturels ;
- Accompagner pleinement la dynamique impulsée par l’ONU et l’Unesco dans le cadre du Programme mondial pour l’éducation aux droits de l’Homme.

*“Adopter en particulier, afin de lutter contre l’impunité, toutes les mesures permettant de poursuivre et sanctionner les auteurs de violations graves des droits de l’Homme, telles que prévues par plusieurs instruments juridiques internationaux et régionaux, dont le Statut de Rome portant création d’une Cour pénale internationale ; appeler à sa ratification rapide par le plus grand nombre”*

**(Bamako, chapitre IV, 22)**

#### **Accélérer la ratification du Statut de Rome**

- Ratifier le Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale.

*“Créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l’Homme et soutenir la création dans les administrations nationales de structures consacrées aux droits de l’Homme, ainsi que l’action des défenseurs des droits de l’Homme”*

**(Bamako, chapitre IV, 23)**

#### **Renforcer les institutions nationales des droits de l’Homme**

- Clarifier les relations entre les INDH et les autres institutions impliquées dans la promotion et la protection des droits de l’Homme là où elles existent afin de créer des synergies pour une meilleure protection et promotion des droits de l’Homme ;
- Augmenter et diversifier les ressources dont les INDH peuvent bénéficier (institutions internationales, bailleurs de fonds privés, etc.) ;
- Développer une culture d’évaluation à travers la production de rapports d’activité annuels ainsi que des audits ;
- Renforcer les capacités des INDH par des programmes de travail thématiques suivis et des échanges d’expertise ;
- Développer la coopération avec le Haut-Commissariat aux droits de l’Homme des Nations unies dans le domaine du renforcement des capacités des INDH.

#### **Contribuer à la protection des données personnelles**

- Inciter les États membres, non encore dotés d’une législation et d’une autorité indépendante de protection des données personnelles, à prendre les initiatives visant à l’élaboration et à l’adoption des textes législatifs et réglementaires et à soutenir les travaux des autorités de protection des données personnelles nouvellement créées dans le cadre de la coopération avec l’Association francophone des autorités de protection des données personnelles ;
- Organiser des conférences et des séminaires de sensibilisation régionaux et sous-régionaux en favorisant les échanges d’expériences ;
- Élaborer une stratégie commune visant à rendre effective la protection des personnes à l’égard des traitements de données sur le plan mondial.

**“Ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l’Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s’assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective”**

**(Bamako, chapitre IV, 21)**

**“Sommes résolus à participer de façon active et concertée à la mise en place et aux travaux des nouveaux organes institués dans le cadre des Nations unies, à savoir le Conseil des droits de l’Homme et la Commission de consolidation de la paix, qui seront appelés à jouer, chacun dans leur domaine, un rôle de premier plan dans la promotion et la protection des droits de l’Homme, la prévention des conflits et la sauvegarde de la sécurité humaine”**

**(Saint-Boniface, 13)**

#### **Sensibiliser les États membres à la ratification des instruments internationaux**

- Lancer une campagne de sensibilisation visant à encourager les États à ratifier pleinement les principaux instruments universels ainsi qu’à réexaminer les réserves qu’ils ont pu y apporter, en vue de les lever ;
- Renforcer la garantie effective des droits économiques et sociaux, dans les négociations en cours aux Nations unies, sur l’avant-projet de protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- Encourager les États à assurer l’effectivité des droits culturels et le respect de la diversité culturelle.

#### **Lutter contre les peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants passe également par l’abolition universelle de la peine capitale, sous toutes ses formes**

- Ratifier le Protocole facultatif n°2 au Pacte international relatif aux droits civils et politiques afin d’abolir *de jure* la peine de mort.

#### **Renforcer la capacité des États membres à remplir leurs obligations conventionnelles, en particulier en ce qui concerne l’élaboration des rapports nationaux**

- S’engager effectivement dans la voie du renforcement des capacités des personnes chargées de préparer les rapports nationaux à l’intention des comités conventionnels ;
- Rattraper le retard dans la remise des rapports périodiques aux comités conventionnels des Nations unies. L’OIF pourrait accompagner à cet effet les États qui le souhaitent.

#### **Accélérer la mise en œuvre par les États membres des engagements internationaux dans le domaine des droits de l’Homme**

- Adresser systématiquement à l’OIF une copie de ces rapports périodiques et l’informer dans les meilleurs délais des suites données aux observations finales des comités ainsi que des réformes entreprises visant à mettre la législation nationale en conformité avec les engagements internationaux en matière de droits de l’Homme ;
- Veiller à ce que l’incorporation des engagements conventionnels au droit interne ne soit pas sélective et touche l’ensemble des dispositions normatives des engagements conventionnels pertinents ;
- Diffuser auprès des populations les engagements internationaux et encourager leur invocation dans les procédures judiciaires ;
- S’inspirer systématiquement des orientations se dégageant de la pratique des comités conventionnels et des travaux des rapporteurs spéciaux. L’OIF pourrait contribuer à la meilleure connaissance de ces travaux par des séminaires thématiques, réunissant des représentants des pouvoirs publics et de la société civile ;
- Adopter des mesures plus spécifiques pour prévenir, réprimer, voire criminaliser, lorsque ce n’est pas encore le cas, les violations qui restent encore répandues (traite des personnes, vente d’enfants, torture, mauvais traitements par les forces de police, violence contre les femmes) ;
- Solliciter l’assistance de l’OIF, en cas de besoin, pour la formation du personnel (forces en uniforme, armée, police et gendarmerie...) en particulier là où la pratique de la torture est généralisée, ainsi que pour la mise en place de structures nationales indépendantes en conformité avec le protocole à la Convention contre la torture ;
- Tenter d’établir des orientations méthodologiques communes à l’espace francophone relatives à la non-discrimination entre hommes et femmes.

#### **Susciter des liens novateurs de partenariat avec l’ONU en matière de présence des francophones et d’articulation des procédures**

- Apporter une contribution francophone aux travaux en cours relatifs à la mise en place du nouveau mécanisme d’Examen périodique universel des Nations unies, tel qu’il est prévu par le Conseil des droits de l’Homme.

#### **Développer la concertation francophone dans le cadre du Conseil des droits de l’Homme des Nations unies**

- Développer la stratégie d’intervention concertée et d’appui solidaire dans les travaux et débats du Conseil des droits de l’Homme.

*“Prendre les mesures appropriées afin d'accorder le bénéfice aux membres des groupes minoritaires, qu'ils soient ethniques, philosophiques, religieux ou linguistiques, de la liberté de pratiquer ou non une religion, du droit de parler leur langue et d'avoir une vie culturelle propre”*

**(Bamako, chapitre IV, 24)**

#### **Promouvoir les droits culturels**

- Examiner en concertation avec les divers acteurs nationaux toutes les répercussions sur le droit interne des dispositions qui protègent actuellement les droits culturels, et réexaminer les réserves émises par les États signataires des traités s'y rapportant ;
- Nommer un expert indépendant sur les droits culturels ;
- Développer une expertise francophone sur les questions relatives aux minorités ;
- Respecter les espaces culturels transnationaux, notamment linguistiques, scientifiques, religieux et artistiques, en encourageant les partenariats entre acteurs culturels ;
- Sensibiliser les réseaux professionnels, privés, publics ou civils (ONG) et mixtes à leurs droits, libertés et responsabilités dans la communication culturelle ;
- Sensibiliser le monde académique à la valorisation de la diversité culturelle et initier une analyse approfondie des modes de gouvernance culturelle.

*“Veiller au respect de la dignité des personnes immigrées et à l'application des dispositions pertinentes contenues dans les instruments internationaux les concernant”*

**(Bamako, chapitre IV, 25)**

#### **Promouvoir la ratification des instruments internationaux relatifs à la protection des groupes vulnérables**

- Ratifier la Convention sur les droits des travailleurs migrants ;
- Ratifier les conventions sur le statut des apatrides.

*“Soulignons la responsabilité qui incombe à chaque État de protéger les civils sur son territoire ou sur un territoire qu’il contrôle ; réaffirmons que cette responsabilité exige la protection des populations contre le génocide, les crimes de guerre, l’épuration ethnique et les crimes contre l’humanité, ainsi que la poursuite en justice des auteurs de tels actes”*

**(Saint-Boniface, 2)**

*“Soulignons la responsabilité de la communauté internationale de réagir d’une façon opportune et décisive, et en conformité avec la légalité internationale, les principes de la Charte des Nations unies et les prérogatives dévolues au Conseil de sécurité, pour protéger les civils contre le génocide, les crimes de guerre, l’épuration ethnique et les crimes contre l’humanité, au cas où les moyens pacifiques s’avéreraient insuffisants et où il serait manifeste que les autorités nationales ne protègent pas leurs populations contre de tels actes”*

**(Saint-Boniface, 3)**

#### **Lutter contre les violences sexuelles à l’égard des femmes et des filles dans les situations de conflit**

- Cœuvrer à l’effectivité de la mise en œuvre des dispositions du droit international humanitaire, du droit international des droits de l’Homme et du droit pénal international afin de prévenir les actes de violence sexuelle à grande échelle ;
- Favoriser et étayer de façon concrète une démarche francophone dans la lutte contre l’impunité des violences sexuelles faites aux femmes et aux filles et appuyer les initiatives des États et gouvernements visant la réintégration sociale et la réinsertion professionnelle des femmes et des filles victimes de crimes.

*“Appelons les États qui ne l’auraient pas encore fait à ratifier et à mettre en œuvre les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs à la protection des enfants dans les conflits armés, incluant la Convention relative aux droits de l’enfant et son Protocole facultatif concernant l’implication d’enfants dans les conflits armés”*

**(Saint-Boniface, 32)**

#### **Promouvoir les droits de l’enfant**

- Appuyer les initiatives de célébration du vingtième anniversaire de la Convention internationale sur les droits de l’enfant et du dixième anniversaire de l’entrée en vigueur de la Convention africaine des droits et du bien-être de l’enfant ;
- Mettre en œuvre les recommandations du Comité des droits de l’enfant, notamment l’adoption d’un statut consolidé de l’enfant ;
- Soutenir les initiatives de mise en place d’institutions indépendantes de protection des droits de l’enfant en favorisant les échanges d’expérience entre les pays francophones ;
- Sensibiliser l’opinion publique, en particulier par le biais de la presse (écrite, radio, télévision), aux violations des droits de l’enfant et à la nécessité d’y remédier de manière coordonnée ;
- Identifier les besoins de formation des personnels travaillant directement avec les enfants : magistrats, travailleurs sociaux, policiers, enseignants, personnels de santé, etc., dans un souci de pluridisciplinarité.

#### **Promouvoir la protection des enfants dans les conflits armés**

- Appeler les États à ratifier et à mettre en œuvre les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs à la sécurité humaine et à la protection des enfants dans les conflits armés, dont la Convention relative aux droits de l’enfant et son Protocole facultatif concernant l’implication d’enfants dans les conflits armés.

# LA GARANTIE DE L'UNIVERSALITÉ ET DE L'INDIVISIBILITÉ DES DROITS

Ce qui paraissait prometteur avec l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme est de plus en plus souvent remis en question. Plus que jamais, l'universalité et l'indivisibilité des droits doivent être réaffirmées par tous les acteurs majeurs sur la scène internationale (États, société civile, organisations internationales et régionales). Parce qu'elle fédère nombre de sensibilités, la Francophonie est engagée dans l'appui et l'accompagnement de cette dynamique.

## La mise en œuvre effective des instruments internationaux et régionaux des droits de l'Homme

L'un des objectifs fondamentaux de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est de promouvoir la paix, l'État de droit, la démocratie et les droits de l'Homme dans l'espace francophone. Pour y parvenir, les États membres se sont engagés à Bamako en novembre 2000, entre autres, à « *ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s'assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective* », et à « *adopter en particulier, afin de lutter contre l'impunité, toutes les mesures permettant de poursuivre et sanctionner les auteurs de violations graves des*

*droits de l'Homme* ». Parmi les procédures prévues pour rendre effectif l'engagement de Bamako, comme énoncées au chapitre V, certaines concernent le suivi de la mise en œuvre, dont « *une évaluation permanente des pratiques* » permettant en particulier « *de définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés* ». Ces missions sont partagées par de nombreuses institutions internationales et régionales, de même qu'avec les Institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) et les organisations de la société civile avec lesquelles l'OIF est amenée à coopérer. Si le rôle de ces dernières est de plus en plus visible dans ce domaine, le nouveau mécanisme de l'examen périodique universel (EPU), qui résulte d'une évolution sensible du paysage institutionnel des droits de l'Homme sur le plan universel, y a largement contribué.

## L'évolution du paysage institutionnel international

Le développement d'instruments de protection des droits de l'Homme sur le plan universel et régional s'est nourri de l'idée que les droits individuels doivent être protégés par la communauté internationale et non pas seulement par l'État national. Dans une conception largement partagée du droit international, l'individu est ainsi propulsé non pas seulement comme l'objet mais aussi le sujet de ses droits face à la communauté internationale. Avec le foisonnement des mécanismes régionaux, l'universalisme et le régionalisme se rejoignent dans la protection et la promotion des droits de l'Homme, et s'analysent

comme des dynamiques convergentes favorisant l'émergence des normes et des garanties, tout en soulevant des questions de coordination, d'efficacité et de subsidiarité.

### **La montée en puissance des mécanismes internationaux et régionaux**

Tant sur le plan universel que régional, des regroupements d'États ont édicté des normes de protection des droits de l'Homme et mis en place des mécanismes de contrôle pour en assurer l'effectivité.

#### **Le système universel : le Conseil des droits de l'Homme**

L'évolution institutionnelle dans le domaine des droits de l'Homme à l'ONU est allée de pair avec son avancée fonctionnelle. En 2005, le Secrétaire général de l'ONU a considéré que le système de protection des droits de l'Homme au niveau international était mis à rude épreuve et que des changements étaient nécessaires si l'ONU voulait tenir les engagements de haut niveau et à long terme en faveur des droits de l'Homme dans tous ses domaines d'activité. Partant de l'idée que les fondations intergouvernementales du système universel de défense des droits de l'Homme devaient être solides, il a présenté une proposition visant à transformer l'organe servant de pierre angulaire à ce système, à savoir la Commission des droits de l'Homme. C'est ainsi que, pour attacher à la cause des droits de l'Homme la même importance qu'à celles de la sécurité et du développement, les États ont convenu de remplacer la Commission par un Conseil des droits de l'Homme, composé de membres moins nombreux. La création d'un tel organe en 2006 a présenté l'avantage d'une réelle clarté structurelle et conceptuelle, dans le prolongement des deux conseils des Nations unies qui répondaient déjà à deux grands objectifs que sont la sécurité et le développement (résolution A/59/2005/Add.1).

L'idée originelle était la création par le Conseil d'un mécanisme d'examen collégial chargé prioritairement de déterminer dans quelle mesure tous les États s'acquittaient de leurs obligations en matière de droits de l'Homme. Son fonctionnement devait refléter le carac-

tère universel et indivisible des droits de l'Homme, perçus dans leur globalité. Par ailleurs, des mesures d'accompagnement dans le cadre de l'assistance technique en faveur des États les aideraient à remplir ces obligations. Ce mécanisme, qui est devenu l'EPU, n'aurait pas empêché le Conseil des droits de l'Homme d'examiner toutes les situations de violations massives des droits de l'Homme (A/59/2005/Add.1). Sur la base de ces propositions, l'Assemblée générale a décidé le 15 mars 2006 d'instituer le Conseil des droits de l'homme, en remplacement de la Commission, dont la mission est de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales pour tous (A/RES/60/251).

La première session du Conseil s'est tenue à Genève du 19 au 30 juin 2006, mais ce n'est qu'un an après, le 17 juin 2007, qu'il a adopté ses institutions incluant le mécanisme de l'EPU, les procédures spéciales, le comité consultatif et la procédure de requête. Ces procédures, mécanismes et structures forment la base de ses travaux. La résolution 5/1, qui les institue, contient également l'ordre du jour du Conseil, son programme de travail et son règlement intérieur. Des modifications ont ainsi été apportées au fonctionnement du système des experts à la procédure de plainte héritée de la Commission.

Si la Commission était un organe subsidiaire du Conseil économique et social, le Conseil est plutôt un organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Ce qui confirme l'engagement pris par celle-ci de renforcer le dispositif des Nations unies pour les droits de l'Homme, en vue d'assurer leur exercice effectif et universel. À cet égard, l'Assemblée générale a chargé le Conseil de réexaminer et, au besoin, d'améliorer et de rationaliser tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions qu'il aura repris à la Commission. Sur le plan pratique, les méthodes de travail devraient ainsi être transparentes, équitables et impartiales. Elles devraient également être axées sur les résultats, favoriser un véritable dialogue sur la suite donnée aux recommandations adoptées et sur leur application, et enfin, ménager l'occasion d'échanger sur les questions de fond avec ces mécanismes.

**Les systèmes régionaux :  
le Conseil de l'Europe et L'union africaine**

Le Conseil de l'Europe est la plus ancienne des organisations européennes à but politique créées à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Il est également à l'origine de toute une série de traités internationaux par lesquels les États parties s'engagent à protéger les droits et les libertés de toute personne relevant de leur juridiction. Si le Conseil est né formellement le 5 mai 1949 par la signature de dix États fondateurs du statut de l'organisation, la véritable avancée dans le domaine des droits fondamentaux est la signature à Rome, le 4 novembre 1950, de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette Convention institue un mécanisme juridictionnel de contrôle, constitué d'une Commission et d'une Cour des droits de l'Homme.

L'importance du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre effective des instruments relatifs aux droits de l'Homme va grandissant avec l'élargissement de ses compétences. Ainsi, la Convention de 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953, protège les droits civils et politiques ; la Charte sociale européenne de 1961 protège les droits économiques et sociaux ; la convention-cadre de 1996 protège les droits des minorités entre autres. Cette organisation est aussi à l'origine de conventions dans le domaine du traitement informatique des données à caractère personnel ou encore de la biomédecine. Toutes ces conventions prévoient des mécanismes de contrôle et des organes spécifiques.

La protection des droits de l'Homme au niveau européen s'est renforcée avec de nouveaux moyens d'action, comme la possibilité d'introduire des recours individuels dans le cadre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) depuis 1994 ou des réclamations collectives dans le cadre de la Charte sociale européenne depuis 1995. La CEDH, en particulier, a joué un rôle précurseur capital pour l'accès de l'individu à la juridiction internationale. En effet, la spécificité du système de la CEDH est qu'elle crée des obligations objectives pour les États, à l'égard des individus, indépendamment du compor-

tement des États parties. Ce système de garantie collective est donc ouvert tant aux États qu'aux individus, instaurant ainsi un « ordre public international » à caractère impératif et auquel les États ne peuvent déroger par le recours aux normes juridiques internes. Ce système donne plein effet au principe de subsidiarité d'après lequel les États doivent garantir le respect des droits sur leur territoire, en appliquant la règle de l'épuisement des voies de recours internes, la Cour n'intervenant qu'en cas de défaillance du dispositif national de protection. Par ailleurs, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne fait de l'Union européenne une partie à la Convention et renforce encore davantage le dispositif de protection des droits sur ce continent.

Victime de son succès, la Cour est actuellement asphyxiée par le nombre de requêtes sans cesse croissant. Son avenir a été au centre des débats des ministres responsables des droits de l'Homme des quarante sept États membres, à l'occasion de la Conférence d'Interlaken les 18 et 19 février 2010, qui ont constaté la situation préoccupante de la Cour dont l'arriéré d'affaires pendantes a franchi le cap des 120 000. Il a été aussi question d'assurer le traitement de nouveaux recours dans des délais raisonnables et de garantir une exécution pleine et rapide des arrêts par les États ainsi que l'efficacité de la surveillance de l'exécution par le Comité des ministres. C'est l'objet même du protocole n° 14 à la Convention ouvert à la signature le 13 mai 2004 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010. Ce protocole vise, d'une part, à améliorer l'efficacité de la Cour en apportant des solutions à l'augmentation continue de sa charge de travail et, d'autre part, à garantir une meilleure application de ses arrêts en prévoyant un renvoi par le Comité des ministres.

Le Conseil de l'Europe présente un intérêt particulier pour la Francophonie en ce qu'il constitue la principale organisation de coopération politique qui compte parmi ses membres, au-delà de l'Union européenne, la quasi-totalité des États européens membres, associés et observateurs, de l'OIF (y compris le Canada comme observateur). À l'instar de la Francophonie, le Conseil accorde une attention prioritaire au domaine des droits de l'Homme et de la démocratie ainsi qu'à la diversité culturelle.

L'accord de coopération qui lie l'OIF avec le Conseil de l'Europe date de 1983 et ne couvrait au départ que les domaines de l'éducation, de la culture, des sciences et des techniques, la Francophonie n'ayant pas, à l'époque, de mandat dans les domaines des droits de l'Homme et de la démocratie. Dans ce contexte, la signature le 23 mai 2008 de la Déclaration commune OIF/Conseil de l'Europe qui a remplacé l'accord de 1983 a été un pas important car elle a permis d'explorer de nouvelles pistes de collaboration. Elle est d'autant plus importante qu'elle prend en compte « *la spécificité, le savoir-faire et les acquis propres à chacune des deux organisations, en vue d'assurer une meilleure complémentarité de leurs programmes respectifs* ». La coopération entre les deux organisations se fonde sur les principes de réciprocité et de complémentarité dans la mise en œuvre de leurs actions. La déclaration prévoit le déploiement de la coopération dans les domaines des droits de l'Homme, de la démocratie, de l'État de droit, de la diversité culturelle, de l'éducation, de la jeunesse, des médias et de la société civile. Elle offre en particulier l'occasion de développer la coopération entre les deux institutions en direction des pays d'Europe centrale et orientale (Peco) dans les domaines politiques des droits de l'Homme et de la démocratie.

Des axes de coopération ont également été envisagés entre l'OIF et la Commission de Venise, organisme consultatif du Conseil sur les questions constitutionnelles. Ce partenariat s'inscrit tant dans la perspective d'un travail plus étroit sur et avec les Peco membres de l'Organisation que de l'approfondissement du dispositif d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, tel que prévu dans le chapitre V de la Déclaration de Bamako.

Avec la création de l'Union africaine en remplacement de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) le 9 juillet 2002, le régionalisme africain a connu une profonde mutation, y compris dans le domaine des droits de l'Homme. Des mécanismes et procédures de contrôle de l'application des droits se sont multipliés et développés progressivement, au fur et à mesure de l'adoption par les États africains d'instruments de protection des droits de l'Homme. De même, la plupart des organisations sous-régionales africaines ont déve-

loppé des programmes d'action dans ce domaine, élargissant ainsi leur champ de compétences au-delà de la sphère économique.

Adoptée le 26 juin 1981 par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples est le texte de base du dispositif africain en matière des droits de l'Homme. À ce jour, tous les États africains en sont parties. Non seulement elle réaffirme les droits consacrés par les principaux instruments universels adoptés dans le cadre de l'ONU, mais elle comporte quelques innovations contribuant par certains aspects au développement progressif du droit international des droits de l'Homme. Le régionalisme apparaît ainsi comme un complément normal à l'universalisme, et en est même le garant dans ses effets.

L'article 30 de la Charte africaine crée comme mesure de sauvegarde une Commission chargée de promouvoir les droits de l'Homme et des peuples (CADHP) et d'assurer leur protection. Dans sa mission de protection, la Commission recourt à trois types de procédures : l'examen des rapports soumis par les États périodiquement, les plaintes et situations de violations massives des droits de l'Homme avec si nécessaire des enquêtes sur le terrain, et l'institution de mécanismes de surveillance thématiques.

Outre la CADHP, il est prévu une Cour africaine complémentaire pour examiner la responsabilité des États dans les violations des droits de l'Homme. En effet, le protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme a été adopté le 1<sup>er</sup> juillet 2008 par la 11<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement à Charm el-Cheikh en Égypte. Ce protocole réalise la fusion de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples et la Cour de justice de l'Union africaine, prévue par son acte constitutif. L'opérationnalité de la Cour est effective depuis peu avec l'élection des juges, la nomination du greffier, l'acquisition d'un budget adéquat à son fonctionnement et l'installation de son siège à Arusha en Tanzanie.

Comme pour le système européen, le renforcement de l'architecture africaine des droits de l'Homme est constant. En effet, l'article 30 (f) du protocole portant

statut de la Cour permet aux individus et aux ONG de saisir directement l'instance judiciaire pour soumettre les cas de violation des droits de l'Homme. Cependant, seuls le Mali et le Burkina Faso ont expressément fait la déclaration permettant à leurs citoyens de faire usage de ce droit. Pour les autres pays parties au protocole, les individus et ONG devront saisir la CADHP, qui elle-même décidera ou non de porter l'affaire devant la Cour. D'aucuns pourraient considérer que le fait de filtrer l'accès à la Cour en instituant la saisine préalable de la Commission s'apparente à une régression dans le dispositif. Mais si on le compare au système européen, l'engorgement de la Cour n'est pas de nature à faciliter son efficacité et pourrait plutôt entraîner une défiance de la part des justiciables. Il convient néanmoins d'encourager les États à souscrire à cette déclaration qui dynamiserait les activités naissantes de cette Cour.

La montée en puissance de mécanismes et procédures de sauvegarde des traités internationaux et régionaux est une réalité. En Afrique, les régimes conventionnels spéciaux, comme ceux protégeant les droits de l'enfant, les réfugiés et personnes déplacées, ou encore les mécanismes spécifiques, comme l'évaluation par les pairs du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique et les droits de l'Homme, ou même les mécanismes non conventionnels se superposent. Ce qui est certainement le cas dans le système interaméricain de protection des droits de l'Homme et, dans une moindre mesure, dans le système européen. Ajouté aux différents dispositifs universels, ce foisonnement institutionnel pose certainement des problèmes de coordination et, partant, d'efficacité et d'effectivité.

La Francophonie accorde une importance primordiale aux mécanismes des droits de l'Homme créés dans le cadre de l'Union africaine. Elle participe régulièrement aux réunions annuelles de la CADHP, y compris au Forum des ONG précédant chaque session.

### **Les défis posés par la prolifération institutionnelle**

L'article 103 de la Charte des Nations unies exprime une véritable supra-légalité normative et subordonne les systèmes régionaux au système universel. Il pré-

voit qu'en « *cas de conflit entre les obligations des membres des Nations unies, en vertu de la présente Charte, et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront* ». On aboutit ainsi à une hiérarchie normative mais aussi et souvent à une forme d'anarchie fonctionnelle. Par exemple, un État africain doit-il privilégier la présentation de ses différents rapports périodiques aux organes des traités de l'ONU par rapport à la CADHP ou devant le comité africain d'experts des droits et du bien-être de l'enfant ? Les objectifs poursuivis sont certes les mêmes, l'amélioration de la situation des droits de l'Homme. Néanmoins, certains mécanismes peuvent paraître plus contraignants d'autant plus que, pour les mêmes thématiques, les États peuvent avoir une relative liberté d'action.

Au sein du système universel même, des difficultés de coordination se posent. C'est pourquoi une réunion annuelle des présidents des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'Homme se tient à Genève, offrant ainsi aux membres d'organes conventionnels un forum où ils peuvent discuter de leurs travaux et réfléchir aux moyens de rendre l'ensemble du système plus efficace. Parmi les questions souvent débattues, on note la rationalisation et l'amélioration générale des procédures de présentation et d'examen des rapports, l'harmonisation des méthodes de travail des comités, les suites à donner aux grandes conférences thématiques internationales et les questions financières. Il n'est pas exclu que des consultations officieuses avec les États parties et avec les ONG et autres partenaires des Nations unies soient organisées dans le cadre de ces réunions intercomité.

Afin d'éviter les chevauchements, les doubles emplois et le gaspillage d'énergie, l'ONU a engagé une profonde réflexion devant aboutir à une réforme du système. Dans son rapport de 2002, *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, le Secrétaire général a appelé les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'Homme à adopter une approche plus coordonnée de leurs activités (A/57/387 et Corr.1). En mars 2005, il a souligné qu'il conviendrait d'élaborer et d'appliquer des directives harmonisées sur l'établissement des rapports à l'intention de l'ensemble des-

dits organes afin qu'ils puissent fonctionner comme un système unifié (A/59/2005). À ce jour, la réforme a porté essentiellement sur la coordination et l'harmonisation des méthodes de travail, notamment par l'adoption de bonnes pratiques et la rationalisation des directives données pour la présentation des rapports par les États grâce à un document de base commun et à des rapports ciblés en fonction de l'instrument considéré. Par ailleurs, la réforme du Conseil des droits de l'Homme a eu pour conséquence l'instauration d'une coopération efficace entre cet organe et les organes conventionnels, notamment en ce qui concerne l'EPU et les modalités d'une interaction améliorée avec les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales.

La multiplication des organes et procédures mis en place pour donner effet aux instruments relatifs aux droits de l'Homme est certainement le gage de la vitalité de tous ceux qui luttent pour le plein respect des droits. Encore faut-il qu'une concertation institutionnalisée soit effective au niveau universel tout comme au niveau régional. En 2005, la Haut-Commissaire aux droits de l'Homme a proposé la création d'un organe spécifique de caractère permanent, chargé uniquement du suivi de l'application des traités.

L'OIF, de son côté, s'efforce depuis ces dix dernières années d'apporter son soutien aux différents acteurs francophones par la formation, le soutien technique et le renforcement des capacités. L'objectif est de pouvoir répondre de manière satisfaisante aux exigences des différents mécanismes, en vue d'une mise en œuvre plus efficace des instruments internationaux des droits de l'Homme. Un soutien aux États et à tous les acteurs impliqués dans le processus (institutions nationales, société civile) s'avère en effet indispensable. Les bailleurs et l'OIF doivent se coordonner pour que le système en l'état puisse fonctionner.

## L'originalité du mécanisme de l'examen périodique universel

Le mécanisme de l'EPU accroît sensiblement la garantie de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'Homme. Il s'agit en effet de mettre en exergue la conformité des politiques nationales au droit international des droits de l'Homme, en procédant à l'évaluation de chaque État selon la même méthodologie, les mêmes critères et les mêmes finalités. Si les enjeux d'un tel mécanisme sont à rappeler, il convient de dresser un bilan à mi-parcours du premier cycle de sa mise en œuvre qui ne peut être que partiel et provisoire.

### Premier bilan

Dans la Déclaration de Saint-Boniface de mai 2006, les États francophones ont pris l'engagement « *de participer activement, et de manière concertée, à la mise en place et aux travaux du Conseil des droits de l'Homme* ». C'est pourquoi l'OIF a adopté une stratégie d'appui solidaire aux candidatures de ses États membres au Conseil et a porté une attention spécifique aux engagements pris lors de leur élection. Au regard de la participation des membres de l'ONU au mécanisme de l'EPU, celle des pays francophones reflète largement l'engagement de Saint-Boniface. En effet, à la 8<sup>e</sup> session du groupe de travail de l'EPU (mai 2010), 127 États sur 192 membres des Nations unies avaient été examinés, dont 46 des 56 États membres de l'OIF. Un premier bilan peut être dégagé à la lumière des objectifs fixés par la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'Homme, notamment l'amélioration des droits sur le terrain, à travers le respect par les États de leurs obligations et engagements en la matière.

### La situation des droits de l'Homme dans les pays examinés

L'originalité du mécanisme de l'EPU tient à son caractère universel et à la prise en compte de toutes les thématiques liées aux droits de l'Homme, contrairement aux organes des traités dont le dialogue avec les États, et les recommandations qui s'ensuivent, ne concerne que des thèmes bien circonscrits. Cette possibilité offerte de dresser un inventaire global de

l'état des droits de l'Homme dans le monde et de la totalité des exigences et engagements découlant du droit international des droits de l'Homme est sans précédent au regard du droit international applicable. Par ailleurs, cet exercice, par son effet d'entraînement, conforte l'action des deux autres composantes du système onusien de promotion et de protection des droits de l'Homme, à savoir les organes des traités, les procédures spéciales et le Haut-Commissariat. En effet, si les comités conventionnels, dans le cadre de la mise en œuvre des contenus de leurs recommandations, ont déjà commencé à incorporer les travaux du Conseil aux leurs, ce dernier sera en charge de la coopération technique pour la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail sur l'EPU. En parallèle, les mécanismes des procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme, qui ne sont pas remis en cause par la création de l'EPU, permettent au Conseil d'examiner, de superviser, de conseiller et de faire un rapport sur la situation des droits de l'Homme dans les pays ou sur les phénomènes graves de violations des droits de l'Homme dans le monde, à travers les mandats thématiques. C'est notamment le cas des violences faites aux femmes, des personnes déplacées dans leur propre pays, des défenseurs des droits de l'Homme et des sociétés transnationales, ou encore des enfants dans les conflits armés.

Selon le rapport de l'Observatoire mondial des droits humains, la participation des États francophones à l'exercice, en qualité d'examinés ou de membres du groupe de travail, s'inscrit de toute évidence dans le cadre du travail d'observation et d'évaluation dans lequel s'est engagée l'OIF. En effet, sur la totalité des interventions concernant les pays examinés, 38,1 % venaient des États francophones. En tant que membres du groupe de travail, 30,2 % de la totalité des interventions relevaient des États francophones. Quant aux recommandations reçues, 38,2 % concernaient les pays francophones et 32,6 % de ces mêmes pays ont émis des recommandations.

### **Les recommandations reçues et émises**

À l'issue des six premières sessions de l'exercice, et parmi les recommandations reçues par les États membres de l'OIF, 2 226 ont été acceptées, 274 reje-

tées, 427 nécessitaient des clarifications tandis que 117 étaient en attente de réponse. Quant aux types de recommandations, on peut distinguer celles qui impliquent de partager des informations ou adressées à l'ensemble des États, celles enjoignant de continuer une action, celles requérant de mener une action, celles sollicitant une action générale et enfin celles exhortant à une action concrète. Cette distinction s'avérera pertinente quand il s'agira d'assurer le suivi des recommandations acceptées. Si l'essentiel des recommandations rejetées par les membres de l'OIF concernait des domaines précis, plus de la moitié contenait une action générale, comme par exemple l'injonction d'améliorer la situation des enfants.

Quant aux thèmes abordés dans les recommandations reçues, ceux qui reviennent le plus sont, respectivement, les droits de l'enfant, les instruments internationaux, les droits des femmes, la justice et, enfin, la torture et autres traitements inhumains et dégradants. S'agissant de celles émises, l'ordre d'importance évolue. D'abord, les instruments internationaux, les droits des femmes ensuite, les droits de l'enfant, la justice et la torture et autres traitements. On peut en déduire que la lutte contre la torture et autres traitements est en nette progression dans les pays francophones mais que, à l'inverse, des efforts doivent être faits pour la protection catégorielle des enfants et des femmes, tout comme la ratification des instruments internationaux.

Au demeurant, la qualité des recommandations est variable. Certaines sont vagues, par exemple celle adressée à un pays membre de la Francophonie de continuer à remplir ses obligations conformément à ses engagements internationaux. D'autres sont claires, spécifiques et conformes aux standards des droits de l'Homme, comme celle de s'assurer qu'une loi adoptée pour définir la torture est en adéquation avec l'article 1 de la Convention contre la torture. De nombreuses recommandations concernent les questions relevant des procédures spéciales du Conseil, la ratification des traités et le suivi effectué par les organes des traités, tout comme la compatibilité des institutions nationales des droits de l'Homme aux principes de Paris. Certaines de ces recommandations renforcent explicitement les observations conclusives des

organes des traités ou des recommandations des procédures spéciales. Les thèmes les plus discutés concernent l'avortement, la peine de mort et toutes les formes de discriminations. S'agissant des recommandations rejetées, les États examinés avancent généralement comme arguments leurs lois nationales. C'est le cas des États qui n'acceptent pas l'objection de conscience pour se soustraire au service militaire.

### **Les bonnes pratiques relevées**

En qualité d'entreprise de coopération dirigée vers l'action et fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé, l'exercice de l'EPU a dans certains cas transformé la perception et le traitement des questions des droits de l'Homme.

Le mécanisme est à l'origine d'une formidable production de connaissances sur les politiques et pratiques nationales de tous les États membres de l'ONU en matière des droits de l'Homme. En effet, tous les États examinés, les Nations unies et la société civile ont la possibilité de préparer et déposer chacun un document de taille variable concernant les politiques et les pratiques en matière de promotion et de protection, qui constitue la base des travaux du Conseil pour chaque État examiné. D'autre part, les institutions nationales des droits de l'Homme contribuent de plus en plus à cet exercice.

À titre d'exemple de bonnes pratiques dans la phase de préparation de l'examen, toutes les parties prenantes au niveau national, y compris les agences des Nations unies et l'OIF pour les pays membres qui peuvent être sollicités, doivent veiller à ce que la procédure EPU reste transparente et participative. L'organisation la plus large possible de consultations de ces parties prenantes, afin de les sensibiliser à l'EPU et d'encourager ainsi une large participation, reste un préalable. De nombreux États ont lancé un plan pour la communication à l'intention des médias au sujet de l'EPU. D'autres ont publié un projet de rapport sur un site EPU, spécialement créé et géré par le ministère des Affaires étrangères, avec un Numéro Vert pour recevoir des commentaires. Enfin, le rapport a été soumis à un public national pour évaluation avant sa présentation à Genève.

Dans la phase de présentation du rapport à Genève, certains États ont développé des pratiques qui peuvent être utiles. L'envoi d'une importante délégation à Genève pour les États qui le peuvent apparaît comme un signe encourageant de la volonté politique de l'État examiné à mettre en œuvre les recommandations reçues. Le recours aux moyens technologiques a permis à des États de diffuser le dialogue interactif dans des villes choisies en donnant la possibilité à leurs citoyens de faire parvenir leurs commentaires à la délégation à Genève.

Dans la phase du suivi des recommandations, un État a produit un document rassemblant toutes ses réponses en mettant l'accent sur celles acceptées. Un plan d'action national a été élaboré à partir de ce document avec la création de groupes de travail interministériels pour la coordination de l'action gouvernementale. Un autre pays a mis en place un comité composé de membres du gouvernement, de l'Institution nationale des droits de l'Homme et de quelques ONG pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations, impliquant ainsi systématiquement la société civile dans le processus par des réunions et consultations régulières. À cette étape, certains pays parmi les premiers examinés ont produit des rapports sur l'état de la mise en œuvre, tout en présentant régulièrement au Conseil des droits de l'Homme un compte rendu de ce suivi.

### **Les carences du mécanisme**

Si on peut se réjouir de l'opérationnalité du mécanisme de l'EPU avec la perspective de voir tous les États examinés sans blocage, les risques d'instrumentalisation et de politisation ne manquent pas. Certains États n'ont pas hésité par exemple à faire l'apologie de leur propre politique. D'autres utilisent l'EPU pour tenter de démontrer qu'ils collaborent avec le système des Nations unies. C'est le cas des États qui prônent l'inutilité de nommer des rapporteurs spéciaux pour un pays où les droits de l'Homme sont violés, avec à terme la volonté de considérer l'EPU comme moyen unique pour le Conseil de discuter des enjeux par pays.

Sur le plan pratique, de nombreux aspects de l'exercice nécessitent d'être améliorés et renforcés. C'est

notamment le cas des modalités d'inscription sur les listes des orateurs lors du dialogue interactif qui devraient être révisées dans le respect de l'égalité des États et de leur droit légitime à participer aux débats. On assiste également à un intérêt grandissant des États qui interviennent de plus en plus souvent lors de l'examen. Un trop grand nombre d'orateurs implique nécessairement la clôture de la session sans la participation de certains, puisqu'il n'est prévu qu'une heure par pays. Ainsi, de nombreuses recommandations ne sont pas reçues. Il est certes prévu que les recommandations non adressées peuvent être déposées sur le site extranet du Haut-Commissariat, mais les États examinés ne sont pas obligés d'en tenir compte.

Une autre faiblesse de l'exercice concerne le nombre de recommandations, leur pertinence et la capacité des États à assurer leur mise en œuvre. Cela étant, l'imperfection viendrait du fait qu'il soit laissé trop de marge aux États qui sont libres d'accepter ou de rejeter ces recommandations sans obligation de s'expliquer. Tout l'enjeu de l'EPU consiste donc à assurer sa pérennité et le suivi des recommandations, dont la responsabilité de la mise en œuvre incombe en premier lieu à l'État concerné, et ce à l'aube du deuxième cycle du mécanisme.

### Les enjeux

À l'issue du premier séminaire francophone sur la mise en œuvre de l'EPU les 2 et 3 février 2008 à Rabat au Maroc, il avait été rappelé qu'il ne s'agissait pas d'un

#### Deuxième Séminaire francophone sur l'EPU (22-23 mai 2010)

À la veille de la première session du groupe de travail sur l'EPU, l'OIF avait organisé en février 2008, à Rabat, en collaboration avec le royaume du Maroc et le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations unies (HCDH), et avec le soutien du Canada, de la France, de la Suisse et de la principauté de Monaco, le premier séminaire francophone sur la mise en œuvre de l'EPU. Cette initiative s'inscrivait dans une perspective d'accompagnement et de renforcement des capacités des pays membres de l'OIF dans le processus de l'EPU.

Face au succès remporté, l'OIF, le HCDH et le royaume du Maroc ont décidé, avec le soutien de la France, de Monaco et de la Suisse, d'organiser un deuxième séminaire, renouvelant ainsi l'exercice de concertation transrégionale francophone. L'objectif était de favoriser, une fois de plus, les échanges d'expériences entre les pays francophones examinés et ceux se trouvant dans la phase de préparation de leur rapport national. Il visait également à encourager les échanges entre États examinés sur la mise en œuvre des

recommandations adoptées et à contribuer à l'approfondissement de la réflexion dans la perspective du 2<sup>e</sup> cycle du mécanisme de l'EPU.

Organisé à l'intention des diplomates en poste à Genève et des fonctionnaires en charge des droits de l'Homme dans les capitales, « Rabat + 2 » a réuni plus de cent représentants d'États membres de la Francophonie ainsi que des représentants d'institutions nationales des droits de l'Homme et d'ONG (Amnesty International, FIDH, Human Rights Watch, UPR-info, Observatoire des droits humains) directement concernés par cette thématique et impliqués dans le mécanisme de l'EPU.

Comme pour « Rabat 1 », « Rabat + 2 » a été salué comme une initiative exemplaire pour la promotion d'un dialogue transrégional au sein du Conseil des droits de l'Homme, et jugé extrêmement utile dans les discussions et partages d'informations entre experts, diplomates et fonctionnaires du HCDH. Les conclusions tirées de cette rencontre ont mis en évidence les bonnes pratiques et l'importance d'associer les diverses parties prenantes au processus.

tribunal mais plutôt d'un exercice qui a pour finalité l'amélioration de la situation des droits de l'Homme sur le terrain. L'EPU était alors perçue comme une vue panoramique sur tous les droits et une vue tridimensionnelle par rapport aux États, aux Nations unies et à la société civile. Il était aussi question de ne pas répliquer les organes des traités tout en se référant à leurs recommandations et à celles des rapporteurs spéciaux.

À la lecture d'un premier bilan de la mise en œuvre du mécanisme, les différentes composantes ne se sont pas trop éloignées de l'architecture initiale. Mais, à la veille de la fin de ce premier cycle, la question du suivi et de la mise en œuvre des recommandations adoptées, tout comme les ressources nécessaires, s'avère cruciale, non seulement pour assurer la consolidation du mécanisme mais, surtout, pour améliorer la situation des droits de l'Homme dans les pays. En effet, le suivi est la phase la plus critique de tout le processus car donnant lieu à la réalisation concrète de son objectif. Seule la réussite de cette phase pourra déterminer l'efficacité et la crédibilité du mécanisme en démontrant l'engagement des États dans la promotion et le renforcement des droits de l'Homme.

Comme l'a souligné la Haut-Commissaire lors de la présentation de son rapport annuel le 5 mars 2010, le développement de feuilles de route et de mécanismes pratiques pour assurer un suivi fiable constitue un enjeu majeur. C'est pourquoi elle a demandé aux États examinés, aux entités des Nations unies et à toutes les parties prenantes de se rassembler pour identifier les étapes visant à l'accélération de la mise en œuvre nationale des recommandations. À cet effet, un Fonds volontaire pour l'assistance technique et financière a été mis en place par le HCDH pour soutenir le processus du suivi. Des États ont réclamé l'adoption d'autres méthodes pour la rationalisation de la mise en œuvre des recommandations, eu égard à l'obligation de résultat découlant de l'exercice et dans la perspective du cycle suivant.

Le Conseil des droits de l'Homme dans sa résolution 5/1 a émis des indications quant aux suites à donner au mécanisme et aux mesures d'accompagnement. Pour lui, « *la communauté internationale aidera à mettre en œuvre les recommandations et conclusions concernant le renforcement des capacités et l'assistance technique, en consultation avec le pays intéressé et avec l'accord de celui-ci* ».

Il va sans dire que l'OIF, dans l'esprit de la Déclaration de Bamako en matière d'obligation de soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme, continuera, dans la perspective du prochain cycle, de soutenir ses États membres dans le cadre d'un programme d'accompagnement de l'EPU. Ce d'autant que le soutien à la coopération pour la promotion et la protection des droits de l'Homme aussi bien que le renforcement des capacités des États et l'assistance technique, en consultation et avec l'accord des États concernés, font partie des objectifs énoncés dans la résolution 5/1 du Conseil. Si, pour l'actuel cycle, le programme d'accompagnement francophone s'est articulé sur l'appui aux efforts de sensibilisation et de mobilisation, ainsi que sur le soutien à la préparation à l'examen, aussi bien pour le rapport national que pour la participation à la session du groupe de travail, force est de constater qu'une nouvelle approche s'imposera pour le cycle 2012-2016. D'où la nécessaire mobilisation de la Francophonie par rapport à l'étape du suivi de l'EPU dans le cadre d'une réflexion prospective. En effet, quelle sera la nature des documents de base de l'examen, à savoir les rapports nationaux, les compilations du Haut-Commissariat et les synthèses des autres parties prenantes? Devront-ils couvrir toutes les recommandations acceptées et refusées par les États? Quel sera le procédé d'évaluation de ces documents et des résultats concrets de la mise en œuvre des recommandations sur le terrain? Quelle sera l'attitude du Conseil en cas de non-collaboration persistante d'un État qui n'aurait pas appliqué les recommandations acceptées? Telles sont, entre autres, les questions qu'il faudra aborder dans la perspective d'une consolidation du mécanisme.

## Le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme et de la société civile dans la mise en œuvre des instruments internationaux

Si la mise en œuvre des instruments internationaux est de la responsabilité première des États qui se sont engagés en les ratifiant, force est de constater que le recours aux partenariats qu'offrent les institutions nationales et les organisations de la société

civile est de nature à contribuer efficacement à l'effectivité des droits protégés. Autant les Nations unies que l'OIF font de ces institutions des maillons essentiels dans la promotion et la protection des droits de l'Homme. C'est en 1993 que l'Assemblée générale des Nations unies a consacré les principes de Paris propulsant les institutions nationales sur la scène internationale. La réforme intervenue en 2006 avec la création du Conseil des droits de l'Homme et son mécanisme de l'EPU a conforté leur rôle. La résolution 60/251 du 15 mars 2006 de l'Assemblée générale prévoit ainsi que le Conseil devrait « *œuvrer en étroite coopération avec les gouvernements, les organisations régionales, les organismes nationaux de défense des droits de l'Homme et la société civile dans le domaine des droits de l'Homme* ». Pour sa part, la Déclaration de Bamako prévoit de « *créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'Homme et soutenir la création dans les administrations nationales de structures consacrées aux droits de l'Homme, ainsi que l'action des défenseurs des droits de l'Homme* ». Les activités de l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme s'inscrivent directement dans cet objectif. Naguère méconnues, les institutions nationales sont aujourd'hui de plus en plus efficaces (cf. chapitre 1) et, dans le même temps, la société civile est apparue de plus en plus mobilisée.

### **Des institutions nationales de plus en plus efficaces**

Les institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) font l'objet de sollicitations de plus en plus nombreuses de la part de l'ensemble des acteurs concernés pour qu'elles jouent un rôle clé dans la promotion et la protection des droits de l'Homme. La résolution 2005/74 invitait ainsi en 2005 les INDH à participer à toutes les questions à l'ordre du jour de la Commission des droits de l'Homme.

Sur un plan pratique, les INDH, qui disposent du statut d'observateur permanent au Conseil des droits de l'Homme, peuvent participer à ses travaux et être consultées par ce dernier selon les modalités et les pratiques observées par la Commission qui l'a précédé, de sorte qu'elles puissent y apporter la

meilleure contribution possible. Elles ont saisi cette opportunité ces dernières années pour s'impliquer dans les activités du Conseil. Ainsi, celles accréditées par le Comité international de coordination avec un statut conforme aux principes de Paris et les réseaux régionaux de coordination ont prononcé des déclarations verbales, présenté des documents et organisé des activités publiques parallèles aux sessions du Conseil. Au demeurant, le rôle des INDH dans la mise en œuvre des instruments internationaux peut s'apprécier au regard des procédures du Conseil et à travers les mécanismes de contrôle des conventions. Mais, pour pouvoir continuer à se prévaloir de la reconnaissance et de la confiance accrues dont elles font l'objet au niveau international, il est essentiel que les INDH restent « *crédibles, légitimes, utiles et efficaces* ». Pour ce faire, les principes de Paris doivent guider leur travail.

### **Les procédures du Conseil des droits de l'Homme**

Au titre des procédures spéciales, il est reconnu aux INDH, organes de protection des droits de l'Homme, la capacité de présenter des candidatures aux fonctions de titulaires de mandat. C'est reconnaître ainsi leurs compétences et aptitudes quant à l'amélioration de la situation sur le terrain. S'agissant de l'EPU, la résolution du 18 juin 2007 propose de garantir la participation de toutes les parties prenantes, y compris des ONG et des INDH.

Le rôle d'une institution nationale dans un pays faisant l'objet d'un mandat sur la situation des droits de l'Homme est déterminant, surtout si ce pays accepte la visite du titulaire du mandat. L'institution peut ainsi communiquer les informations et constatations sur les différents aspects de la situation, les enquêtes menées, les violations et les propositions éventuelles faites pour remédier à la situation. À cet égard, l'institution doit pouvoir agir en toute indépendance pour contribuer utilement au mandat et assurer le suivi des recommandations formulées par le titulaire du mandat. C'est pourquoi l'instauration et le développement de la démocratie et de l'État de droit, comme le stipule l'article 1 de la Charte de la Francophonie, sont un préalable. En effet, les conditions qui prévalent dans certains pays concernant la gouvernance

démocratique, l'État de droit et les droits de l'Homme fragilisent les INDH et affectent leur efficacité et parfois même leur existence.

La participation des INDH aux mandats thématiques soulève sans doute moins de difficultés dans la mesure où ceux-ci ne concernent pas un pays particulier mais visent des droits et des types de violations spécifiques relevant de différentes catégories (droits civils et politiques, comme le mandat sur la torture ou sur la liberté de religion ou de conviction ; droits économiques, sociaux et culturels, comme le droit à l'alimentation ou à l'éducation). Toutefois, compte tenu de leur nombre (actuellement trente et un mandats thématiques), il est difficile pour une INDH de participer et de contribuer à l'ensemble. Des priorités sont donc nécessaires en fonction des droits et des violations qui touchent particulièrement leur pays et par rapport aux attributions qu'elles exercent en la matière.

Le processus de l'EPU a redynamisé les INDH qui sont appelées à interagir à plusieurs stades et à différents niveaux. Par ailleurs, elles font souvent l'objet de référence parmi les recommandations adressées à chaque État par le Conseil à l'issue de l'examen périodique. De plus, elles interviennent tant dans la phase préparatoire que lors de l'examen, mais plus encore dans le suivi et la mise en œuvre des recommandations du groupe de travail.

Dans la phase préparatoire, elles sont concernées par la large consultation que l'État doit organiser pour la rédaction du rapport, et leur contribution peut être écrite, de même que pour la synthèse du Haut-Commissariat. Par ailleurs, elles sont un acteur central dans ce processus en facilitant la participation des autres entités nationales concernées, telles que la société civile et les ONG. Lors de l'examen à Genève, les INDH ont la possibilité d'assister aux séances du groupe de travail et même de faire des commentaires généraux avant l'adoption par le Conseil du document final, ainsi que des recommandations concernant leur pays. Cependant, trop peu d'institutions sont intervenues à cette étape, en raison, entre autres, soit du manque de moyens, soit de leur statut. Dans la phase du suivi, les INDH devraient participer directement à la mise en œuvre de ces recommandations en coopération avec les institutions de l'État auxquelles ces

recommandations sont adressées, de même qu'avec les autres acteurs de la promotion des droits de l'Homme. Leur rôle pourrait aller jusqu'à la diffusion dans le pays des conclusions et recommandations de l'EPU, tout comme du choix des stratégies et modalités pour leur mise en œuvre. L'évolution des INDH s'est amorcée avec le mécanisme de l'EPU. On s'achemine vers une standardisation facilitée par les recommandations spécifiques adressées aux États examinés et qui font référence aux INDH soit pour en recommander la création, soit pour en améliorer le statut, les compétences et le fonctionnement.

### **Les mécanismes des conventions**

Par leur statut d'observateur, les INDH ont la faculté de participer aux sessions des organes de contrôle institués par de nombreuses conventions tant sur le plan universel que régional. En effet, neuf conventions majeures des Nations unies prévoient un comité d'experts indépendants chargé de contrôler la mise en œuvre et le respect des engagements pris par les États, sur la base de l'examen de rapports périodiques ou dans le cadre d'une procédure de plaintes. Des instruments régionaux instituent également des organes de contrôle qui obligent les États à protéger les droits souscrits. C'est le cas de la CADHP à qui les États doivent soumettre des rapports périodiques.

L'interaction avec les INDH s'opère à la base au stade de la préparation des rapports à soumettre, puisqu'elles participent, comme pour l'EPU, à leur élaboration et développent des relations et échanges directs avec les comités des conventions et les experts en marge des sessions. Ces échanges permettent aux INDH de fournir des informations complémentaires ou absentes du rapport officiel et de relever les principales difficultés et obstacles rencontrés dans les champs des droits couverts par la convention. Les contacts avec les experts avant les séances facilitent la compréhension par ces derniers de la situation sur le terrain et rendent ainsi aisée la formulation de recommandations plus pertinentes.

La participation des INDH à l'examen de leur pays est admise mais pose des difficultés lorsqu'elles sont dans la délégation gouvernementale, eu égard au statut d'indépendance qui leur est reconnu. Quant au

suivi, le rôle joué par les INDH est indéniable. Il consiste à faire connaître et diffuser les recommandations adressées à l'État par le comité auprès de toutes les instances concernées et du grand public, et, suivant un échéancier régulier, à suivre l'application de ces recommandations et à relever les éventuelles difficultés, les retards ou les blocages rencontrés. Par ailleurs, elles doivent formuler des propositions concrètes pour surmonter les obstacles et assurer l'application des mesures recommandées par le comité pour que l'État assume ses engagements conventionnels.

Comme le suggère la Déclaration de Bamako, les INDH doivent être renforcées. Elles ont commencé à affirmer leur présence et à développer leur participation à l'activité des organes internationaux. Elles disposent certes d'atouts tels que les réseaux institutionnels au niveau mondial, régional et transrégional. Cependant, dans l'espace francophone, l'accent doit être mis sur le renforcement de leur capacité, d'autant plus que le processus d'accréditation mis en place par le Comité international de coordination procède à l'évaluation, entre autres, des interactions entre l'institution et les mécanismes internationaux des droits de l'Homme. Ainsi, pour acquérir le statut A ou le conserver, les institutions doivent faire montre de leur efficacité quant à leur rôle dans la mise en œuvre des instruments internationaux et régionaux des droits de l'Homme.

Dans le cadre de la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme en Francophonie, l'OIF a recommandé de clarifier, là où elles existent, les relations entre les INDH et les autres institutions impliquées dans la promotion et la protection des droits de l'Homme. L'objectif final est de développer des synergies et des projets communs qui ne peuvent que contribuer à renforcer les unes et les autres. Il est également question d'augmenter leurs ressources, notamment celles provenant d'autres sources non étatiques, en les aidant à obtenir et administrer des subventions d'institutions internationales et de bailleurs de fonds privés. Enfin, il est recommandé de développer une culture de l'évaluation en les encourageant à la production de rapports d'activité et l'usage d'audits, de mettre en œuvre de vrais programmes de travail thématique suivis et,

si nécessaire, un partage d'expériences, et de coordonner le travail avec le Haut-Commissariat et l'OIF.

### **La société civile de plus en plus mobilisée**

Concept politique aux contours flous, la société civile s'apparente à un conglomérat d'organisations sociales qui agissent et se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre de l'intervention de l'État. Leurs activités, devenues transnationales, se sont considérablement développées au fil des années, favorisées par l'existence de structures et de règles qui ont encouragé cette participation, notamment au sein des institutions internationales et régionales. Par ailleurs, les ONG ont pris l'habitude, depuis le Sommet sur l'alimentation en 1967, d'organiser des forums parallèles aux réunions importantes, comme ceux précédant les sessions de la CADHP. On assiste en parallèle à l'émergence de réseaux des défenseurs des droits de l'Homme.

### **La montée en puissance des réseaux des défenseurs des droits de l'Homme**

Un des éléments clés pour garantir la protection durable des droits de l'Homme au niveau national est l'existence d'une société civile puissante, autonome, dotée de la liberté d'agir et des connaissances et compétences en matière des droits de l'Homme. Selon la Haut-Commissaire, « *les apports de la société civile ont de tout temps enrichi le travail des experts indépendants qui relèvent de mécanismes de défense des droits de l'Homme établis de longue date, comme les organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'Homme et les procédures spéciales. Un élément déterminant est le fait qu'ils ont aussi été amenés, par le poids et les connaissances qu'ils représentent, à influencer sur les activités du Conseil des droits de l'Homme* ». Cette montée en puissance s'est vérifiée pour les défenseurs des droits de l'Homme, les ONG et autres parties prenantes de la société civile qui exécutent leurs missions de diverses manières : communication des informations, proposition et suivi scrupuleux de la mise en œuvre des droits de l'Homme, en relevant les violations, en aidant les victimes d'abus, ou encore en menant des campagnes en faveur de l'élaboration de nouvelles normes relatives aux droits de l'Homme.

« Elles prennent le pouls de leurs communautés et des groupes d'intérêt qu'elles représentent et donnent la parole aux impuissants dans les enceintes qui pourraient, sinon, être hors de portée des victimes, notamment dans les forums et les mécanismes internationaux de défense des droits de l'Homme<sup>(1)</sup>. »

L'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme en 1948 a représenté un pas décisif, mais insuffisant, pour assurer que les personnes, qui se prévalent de droits élémentaires qui y sont inscrits, soient protégées contre la répression des gouvernements ou des groupes privés. Disparitions forcées, exécutions sommaires, détention arbitraire ou torture sont utilisées dans plus de quatre-vingts pays à travers le monde pour faire taire les militants des droits de l'Homme<sup>(2)</sup>. Dans le même temps, les défenseurs des droits de l'Homme se sont organisés en réseaux afin d'exercer cette activité à hauts risques. Les organisations qu'ils représentent se sont ainsi mobilisées pour que soit adopté par les Nations unies un texte visant à assurer leur protection. Après dix longues années de négociations, la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus a été adoptée le 10 décembre 1998, lors du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. À cette même date, plus de six cents ONG de plus de soixante pays se sont réunies à Paris dans le cadre du Forum 1998 organisé avant l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'Homme.

En parallèle, la mobilisation des défenseurs des droits de l'Homme a abouti à la création en 1997 de l'Observatoire pour la protection des droits de l'Homme, résultat de la coopération entre la FIDH et l'Organisation mondiale contre la torture basée sur la complémentarité des approches des deux organisations et s'appuyant sur leurs réseaux respectifs.

Ces mêmes organisations de la société civile, parmi lesquelles figurent les associations de défense des

droits de l'Homme, ont largement contribué à la création d'un mandat de protection des défenseurs des droits de l'Homme au sein des Nations unies en 2000. C'est sous la forme d'une procédure spéciale adoptée par la Commission des droits de l'Homme (résolution 2000/61) que s'exerce le mandat du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme. Tout comme la Déclaration de Bamako de 2000, la création de ce mandat reconnaît le rôle fondamental et souvent précaire des défenseurs des droits de l'Homme de par le monde. Le rapporteur spécial, anciennement représentant spécial du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme, a plusieurs missions, dont celle de recommander les stratégies efficaces pour mieux protéger les défenseurs des droits de l'Homme et donner suite à ses recommandations.

Certains réseaux de la société civile sont particulièrement actifs et mobilisés, en particulier les collectifs et plates-formes d'organisations de défense des droits des femmes qui se sont créés au fil des années en vue de promouvoir et défendre les droits fondamentaux, le renforcement du pouvoir d'action des femmes et des filles, ainsi que l'égalité des sexes. À l'occasion de la célébration des quinze ans de la Déclaration et du Programme d'action de Pékin en mars 2010, cette mobilisation s'est fortement renforcée, notamment en collaboration avec l'OIF, qui a organisé une concertation francophone de haut niveau visant à adopter une Déclaration francophone sur les violences faites aux femmes, l'un des douze thèmes d'intervention de la plate-forme de Pékin, où aucune progression n'a été enregistrée depuis 2005.

Au sein de l'Union européenne, la protection des défenseurs des droits de l'Homme et la promotion de leurs actions sont devenues une priorité. Pour renforcer leur visibilité et accroître ainsi leur importance, la haute représentante de l'Union et les commissaires européens ayant des responsabilités dans le domaine des relations internationales sont priés par les députés de rencontrer systématiquement les défenseurs des droits de l'Homme lorsqu'ils sont en déplacement

(1) Travailler avec le programme des Nations unies pour les droits de l'Homme : un manuel pour la société civile, *avant-propos* de Mme Navanethem Pillay, *haut-commissaire pour les droits de l'Homme*, 2008.

(2) Source : Observatoire OMCT/FIDH pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme.

dans les pays tiers<sup>(3)</sup>. Les élus européens soulignent l'intérêt d'associer plus largement la société civile à la préparation de tous les dialogues relatifs aux droits de l'Homme avec les pays tiers, et les noms des défenseurs des droits de l'Homme doivent être rendus publics pour autant que cela ne les mette pas en danger. Par ailleurs, l'Union a mis en place des prix pour soutenir les défenseurs des droits de l'Homme. Elle a également élaboré des normes proposant des actions concrètes pour la défense et la protection des droits, notamment la délivrance de visas d'urgence pour aider les défenseurs à échapper aux régimes oppressifs<sup>(4)</sup> et la condamnation du recours aux nouveaux systèmes de surveillance des activités des défenseurs dans leur pays d'origine<sup>(5)</sup>.

Au sein du Conseil de l'Europe, cette question a trouvé une oreille attentive en la personne du commissaire aux droits de l'Homme, qui a pu obtenir un mandat lui permettant d'invoquer des cas concrets lorsqu'il est saisi de plaintes.

Au niveau de l'OIF, la Conférence ministérielle de la Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine de Saint-Boniface (13-16 mai 2006) a réaffirmé l'engagement de l'Organisation en faveur de la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme, qui s'est traduit par la mise en œuvre du dispositif de Bamako, ainsi que de son appropriation par tous les États et gouvernements. C'est à cet égard que les ministres ont recommandé de « *poursuivre, dans l'optique d'une prévention structurelle des crises et des conflits, le renforcement des capacités nationales, en consolidant les institutions judiciaires et de contrôle, de régulation, en particulier des médias, en assurant la protection des défenseurs des droits de l'Homme, en appuyant la société civile, notamment les populations les plus fragilisées dont les femmes et les jeunes* ». Au demeurant, des actions de sensibilisation ont été menées en direction du monde associatif, représenté au sein des structures de partenariat rénové entre l'OIF et les organisations de la société civile. La conférence des OING de Oua-

gadougou en 2005 a justement formalisé l'existence de quatre comités de suivi, dont ceux de la section « paix, démocratie et droits de l'Homme », qui ont été associés à la consultation préparatoire de Saint-Boniface le 30 mars 2006, à l'occasion de laquelle l'esquisse d'un plan d'action a été établie avec la délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'OIF. Du 23 au 25 juin 2010, la VII<sup>e</sup> Conférence francophone des OING et OSC s'est tenue à Genève avec, comme objectif, la rénovation du partenariat avec l'OIF et le bilan de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako. À l'ouverture, le Secrétaire général a exprimé sa volonté de doter la Francophonie d'une société civile forte et dynamique : « *Aujourd'hui, pour remplir ses missions, la Francophonie a plus que jamais besoin d'une société civile active, omniprésente, endurante, authentiquement militante.* »

### Les forums de la société civile

Une des stratégies d'action des organisations de la société civile est d'organiser des forums à la veille des grandes réunions internationales, afin de développer des synergies et complémentarités, parler d'une seule voix et influencer ainsi sur les décisions prises par les institutions internationales et régionales. Les sessions de la CADHP n'échappent pas à cette logique. En effet, le Centre africain pour la démocratie et l'étude des droits de l'Homme organise les forums de la société civile à la veille des sessions ordinaires de la Commission. La synthèse des travaux du forum, organisé pour la première fois en 2006, est rendue publique lors des séances inaugurales de la Commission, avec la prise de parole par le représentant du forum.

La 46<sup>e</sup> session ordinaire de la Commission tenue à Banjul en Gambie en novembre 2009 a ainsi été précédée du forum de la société civile. Ce dernier a attiré l'attention de la Commission sur les incidents intervenus en Gambie, en Guinée, au Niger, au Soudan et au Zimbabwe. Les résolutions, les recommandations et le rapport du forum sont systématiquement adressés

(3) Cf. Résolution adoptée par la Commission des affaires étrangères du Parlement européen adoptée le 29 avril 2010.

(4) Cf. Lignes directrices – Orientations de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits de l'Homme, adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 15 juin 2004.

(5) Cf. Résolution adoptée par la Commission des affaires étrangères du Parlement européen adoptée le 29 avril 2010.

## La responsabilité sociale des entreprises

L'OIF s'est récemment engagée dans une réflexion et un programme d'action sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Dans la Déclaration de Saint-Boniface, les États et gouvernements membres se sont engagés « à collaborer à la réalisation des initiatives prises notamment par les Nations unies pour surveiller et empêcher l'exploitation et le transfert illégal de ressources naturelles, ainsi qu'à appuyer les mesures de contrôle volontaires, comme le processus de Kimberley et les principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'Organisation de coopération et de développement économique, et à encourager l'adoption volontaire des principes de responsabilité sociale des entreprises par ceux qui participent à l'exploitation des ressources naturelles ». Déjà, en 2004, lors du Sommet de Ouagadougou, en adoptant son Cadre stratégique décennal, la Francophonie avait fait de la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme, et de l'appui au développement durable et à la solidarité, deux de ses quatre missions essentielles. La rencontre de ces deux thématiques trouve ainsi un éclairage saisissant dans le cadre de l'entreprise et de la nécessité d'explorer ses implications. En effet, l'activité économique ne saurait se déployer en dehors de toute considération sur les droits de l'Homme. À l'inverse, ces droits ne peuvent s'exercer harmonieusement s'il n'existe aucun espoir d'employer ses capacités d'atteindre la prospérité économique et créer de nouvelles richesses.

Du 28 février au 1<sup>er</sup> mars 2008, l'Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme a organisé, avec le soutien de l'OIF, le premier séminaire à Rabat associant les différents types de parties prenantes de l'espace francophone concernées par la RSE. L'accent a été mis sur la question du respect des droits de l'Homme par les entreprises. Acteur clé de la mondialisation, l'entreprise apparaît comme un producteur de normes de plus en plus important, notamment dans trois domaines : l'environnement, l'organisation interne et les relations avec les partenaires (qualité et transparence du management et de la relation aux actionnaires et à la clientèle), et les relations sociales. Cependant, les enjeux posés par la RSE en général, et plus particulièrement la prise en compte des droits de l'Homme, sont triples : juridique (nature des normes à mettre en œuvre, rôle respectif du droit public et des engagements volontaires, à savoir : principes directeurs, codes de bonne conduite, responsabilité des États et des acteurs privés) ; éco-

nomique (risques de distorsion de concurrence, coût de la mise en pratique des règles, marché de la certification, délocalisations...); politique (défense et promotion d'un modèle de société où le dialogue social se conjugue avec la régulation publique).

Les conclusions du séminaire font état d'un principe de cause à effet pertinent. Il n'y a pas d'activité économique pérenne sans considération pour les droits de l'Homme, pour la personne au travail et pour l'environnement. Quatre concepts clés définissant une identité commune aux acteurs de la RSE en Francophonie sont mis en exergue :

- le potentiel de la Francophonie en tant qu'espace Nord-Sud multi-acteur vecteur de la promotion des droits fondamentaux universellement reconnus ;
- l'existence de référentiels universellement identifiés et connus, et la nécessité de leur respect : les droits de l'Homme, de la personne au travail et de l'environnement. Les acteurs francophones entendent s'appuyer sur des textes substantiels de droit international et non sur des principes moraux, au demeurant imprécis et à géométrie variable ;
- le rôle clé de l'État comme régulateur et partenaire des entreprises ;
- l'importance du contrat social par lequel doit se construire l'engagement pluri-acteur de la RSE.

Fidèles aux engagements pris à Saint-Boniface, les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie, réunis à Québec du 17 au 19 octobre 2008, ont réaffirmé leur attachement à promouvoir la RSE en encourageant les acteurs francophones à adhérer aux instruments élaborés par les institutions internationales en matière des droits de l'Homme, des droits sociaux et environnementaux. En particulier, ils ont prôné la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance dans le secteur des industries extractives et encouragé une large adhésion à l'Initiative pour la transparence dans les industries d'extraction dont font déjà partie quatorze pays membres de la Francophonie.

Enfin, John Ruggie, nommé depuis 2005 représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies pour la question des droits de l'Homme, des sociétés transnationales et autres entreprises, a proposé un cadre conceptuel et politique autour de trois principes fondamentaux :

- le devoir de l'État de protéger contre les violations des droits de l'Homme ;
- la responsabilité et l'obligation des entreprises de respecter les droits de l'Homme ;
- le principe de réparation pour les victimes de violation.

à la Commission, au titre de la contribution de la société civile aux délibérations de la session.

Pour chacun de ces pays, le forum a présenté les cas de violation des droits et exhorté la Commission à conduire des missions d'établissement des faits en vue d'établir la véracité des allégations et de faciliter l'adoption de résolutions condamnant publiquement toutes les violations du droit international des droits de l'Homme et du droit humanitaire.

Lors de la session de mai 2010, le forum a constaté que la détérioration des droits de l'Homme s'est poursuivie dans ces pays et sur tout le continent. Ainsi, les migrants, les réfugiés et les personnes déplacées, les défenseurs des droits de l'Homme, les journalistes, les femmes et les enfants, les populations autochtones mais aussi les personnes ayant une orientation sexuelle différente restent confrontés à de graves défis en matière des droits de l'Homme. En outre, le forum a particulièrement débattu de la Cour pénale internationale (CPI) dans la perspective de la Conférence de Kampala et pris une résolution invitant la Commission africaine, la Cour africaine, l'Union africaine et les États membres à apporter un soutien ferme à la CPI. Le forum a également procédé à une analyse critique des activités des multinationales qui exploitent les énormes richesses du continent au détriment de la santé des populations et en violation de leurs droits et de l'environnement. Le forum s'est penché sur la pandémie du sida qui continue de ravager le continent et la nécessité de l'identifier comme un droit de l'Homme méritant une attention particulière de toute la communauté internationale.

Le forum des ONG est devenu un moment fort dans l'agenda africain, voire international, des droits de l'Homme au cours duquel la situation des droits de l'Homme sur le continent est analysée sans complaisance et les pistes pour une amélioration sont recherchées et identifiées avec lucidité et courage.

## L'universalité et l'indivisibilité en question

### De l'acceptation à une remise en cause progressive

Les droits de l'Homme ont traversé trois cycles géopolitiques depuis la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) en décembre 1948, dont le dernier a commencé il y a une dizaine d'années.

À la veille du vaste processus de décolonisation, les droits de l'Homme se sont imposés comme un impératif catégorique pour la quasi-totalité des États membres des Nations unies, afin de rebâtir un monde meilleur sur les cendres de la Seconde Guerre mondiale et de la Société des nations disparue. Le caractère universel de la DUDH, qualifiée par René Cassin comme étant « *le premier mouvement d'ordre éthique que l'humanité organisée ait jamais adopté* », était considéré comme un but à atteindre, « *l'idéal d'un avenir commun* ». Étaient alors posés quelques principes immuables, dont le premier est que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droit. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité<sup>(6)</sup> ».

La guerre froide a placé les droits de l'Homme au cœur d'un affrontement Est-Ouest dont l'enjeu était la prééminence des droits économiques, sociaux et culturels sur les droits civils et politiques. Les droits de l'Homme ont alors été plongés dans une période de gel qui vu néanmoins l'adoption universelle des deux pactes et la quasi-libération des pays sous le joug de la colonisation.

Au moment de la chute du Mur de Berlin, du point de vue normatif, les droits de l'Homme sont entrés dans une période faste d'enthousiasme et d'adhésion universels au cours de laquelle ont été adoptés plus de

(6) Article premier de la DUDH.

soixante instruments internationaux et régionaux de promotion et de protection.

L'universalité des droits de l'Homme est au fondement même de la Francophonie. Ainsi, la Charte de la Francophonie évoque dans son préambule « *les valeurs universelles [qui] se développent et contribuent à une action multilatérale originale et à la formation d'une communauté internationale solidaire* ». De même, dans le préambule de la Déclaration de Saint-Boniface, les États appellent « *à l'instauration d'un ordre international plus juste, fondé sur le caractère universel, indivisible et interdépendant des droits de l'Homme, de la sécurité et du développement, et sur les droits de tout être humain de vivre à l'abri du besoin, de la peur et dans la dignité* ».

Mais, depuis dix ans, l'universalité des droits est à nouveau contestée et la DUDH, fondement des nombreux instruments qui ont été créés depuis, remise en cause, certains allant jusqu'à revendiquer sa réécriture.

À cette résistance contre l'universalité des droits de l'Homme vient s'ajouter un danger plus insidieux car souvent moins visible, celui de l'atteinte à l'indivisibilité de ceux-ci. Il est bien clair que cette universalité est étroitement liée à l'indivisibilité, comme le précise l'article 2 de la DUDH : « *Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune...* » En effet, le corpus des droits de l'Homme est insécable. Les États ne peuvent choisir de favoriser certains et d'en abandonner d'autres, par exemple l'égalité pour les femmes ou la prohibition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants. Bien que le mot « *indivisibilité* » ne figure pas dans la DUDH, son article 30 précise bien, après avoir énuméré tous les droits proclamés, y compris les droits économiques et sociaux, qu'aucune disposition ne peut être prétexte « *à la destruction des droits et libertés qui [y] sont énoncés* ». Ainsi, aucun des droits de l'Homme ne peut en exclure un autre, en une sorte de conflit de droits. Le temps de la confrontation entre « *droits-libertés* » et « *droits-créances* » est révolu. De même, l'affrontement entre droits individuels et droits collectifs est surmonté : par exemple, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981

accorde des droits aussi bien à la personne qu'à la communauté et à la famille.

Bien que la hiérarchisation entre, d'une part, les droits économiques, sociaux et culturels, et, d'autre part, les droits civils et politiques se soit estompée, plaçant les uns et les autres sur le même plan, la nouvelle tendance – préoccupante – de ces dernières années est de faire passer le processus de démocratisation après la réalisation effective de l'ensemble des droits de l'Homme.

### **Le relativisme au détriment de l'universalisme**

Le mouvement du relativisme a pris naissance il y a près d'un demi-siècle et s'est développé depuis une dizaine d'années, lorsque certains gouvernements ou instances religieuses et politiques ont dénié l'universalité des droits de l'Homme au prétexte qu'ils seraient l'expression de la seule culture occidentale fondée sur la primauté de l'individu, et que la priorité devrait être donnée à la protection des droits collectifs de la communauté. D'autres sont allés plus loin en assimilant la diffusion universelle des droits de l'Homme à une variante de « *l'impérialisme blanc* ».

De manière plus insidieuse, tout en reconnaissant que les droits de l'Homme sont, par nature, universels, certains avancent que les normes internationales doivent être assez souples, et prendre en compte des particularismes nationaux et régionaux, comme les divers contextes historique, culturel et religieux. En somme, il serait possible de multiplier à l'infini des dérogations aux droits de l'Homme qui conviendraient à tel ou tel régime dictatorial ou violateur.

Une forme de relativisme est apparue plus récemment appelant non seulement à réécrire complètement la DUDH, mais aussi à la réorganisation complète du système des Nations unies – comme ce fut le cas à la disparition de la Société des nations en 1946. Ce relativisme se fonde sur un argument : le monde de 2010, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, n'est plus celui de 1948 au triple motif que : seul 56 États ont adopté la DUDH, les colonisés n'ayant pas encore la parole, alors que l'ONU compte aujourd'hui 198 membres ; les progrès scientifiques et techniques (informatique, Internet,

génétique, transplantation d'organes...) n'existaient pas alors; et, enfin, la crise financière et économique récente va appauvrir encore davantage certains pays du Sud.

Or les principes fondateurs des droits de l'Homme (dignité, égalité...) ne dépendent pas du nombre de membres de la communauté internationale, pas plus qu'ils ne sont tributaires de leur situation économique, bien au contraire, compte tenu de l'essor des pays dits émergents. Enfin, les nombreux instruments internationaux adoptés depuis la DUDH, en particulier dans les années 1990, ont été signés et ratifiés par l'ensemble de la communauté internationale et pas seulement par les premiers pays signataires de 1948, et tiennent compte des évolutions sociétales mondiales.

Différentes formes de relativisme ont tenté d'influencer les travaux des instances internationales, particulièrement dans le cadre onusien.

Le thème de la diffamation des religions, du blasphème, de l'islamophobie assimilée à une nouvelle forme de racisme a été repris à maintes occasions, y compris au cours de la conférence de suivi de la Conférence mondiale contre le racisme (Durban II), thème associé à une limitation de la liberté d'opinion et d'expression. Dans le même temps, un comité *ad hoc* pour l'élaboration de normes complémentaires en matière de racisme a été chargé par le Conseil des droits de l'Homme d'introduire en droit international le délit de « diffamation des religions », se substituant à celui de discrimination d'une personne en raison de sa religion.

La diversité culturelle et linguistique, qui demeure l'un des fondements de la Francophonie, constitue l'enjeu majeur de ce siècle, devenant l'élément structurant de la réalité politique internationale. Si la Francophonie a fait sien le refus de l'uniformisation culturelle, avec son corollaire qui est l'uniformisation linguistique, elle s'inscrit aussi fermement en faux contre l'amalgame dangereux qui est fait, par certains, entre universalité

et occidentalisation, et ne saurait remettre en cause l'universalité des droits de l'Homme au nom d'un relativisme aussi spécieux que dangereux. Pour le Secrétaire général de la Francophonie, « *si nous ne devons pas tolérer que certains bafouent les droits universels au nom de spécificités culturelles ou religieuses, nous ne devons pas plus tolérer que l'universalité de principes soit l'occasion d'imposer, de manière péremptoire, des méthodes et des modes d'expression venus d'ailleurs. La diversité des réalités historiques et socioculturelles doit être mieux prise en compte; tant en ce qui concerne la formulation de ces principes qu'en matière de sensibilisation, d'éducation, d'appropriation. Et il en va de même en matière d'économie et de développement*<sup>(7)</sup> ».

Au cours des dernières années, de nombreux travaux sont venus renforcer les engagements de la Francophonie : la Conférence internationale sur le dialogue des civilisations et la diversité culturelle<sup>(8)</sup> précise que « *les cultures et les religions sont plus que jamais appelées à un dialogue permanent [...] à travers des échanges basés sur les valeurs et les principes universels qu'il faut promouvoir en tant qu'héritage humain partagé* », reposant sur les droits de l'Homme et la démocratie.

## Les nouveaux défis

### La nécessaire prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels, et leur justiciabilité

Les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les droits civils et politiques doivent avancer sur un même front, non pas seulement formellement, mais dans leur effectivité et dans leur justiciabilité.

Des centaines de millions d'hommes, de femmes, d'enfants dans les pays en développement continuent d'être abandonnés à des conditions de vie qui sont une atteinte quotidienne à la dignité humaine et le plus grave des manquements au devoir d'humanité et

(7) Discours de M. Abdou Diouf à Lausanne (Suisse) le 4 juin 2010 (Dies academicus).

(8) Tenue du 2 au 4 juin 2009 à Kairouan (Tunisie) à l'initiative de l'OIF et de l'Organisation islamique pour l'éducation, les sciences et la culture.

de solidarité. En matière de lutte contre l'extrême pauvreté, l'un des objectifs principaux du millénaire pour le développement (OMD) des Nations unies est loin d'être atteint, particulièrement en Afrique subsaharienne<sup>(9)</sup>.

Le 10 décembre 2008, un nouvel instrument a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies – le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – portant sur la justiciabilité du droit à l'alimentation en particulier, donnant ainsi compétence au Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour recevoir et examiner des plaintes présentées par des particuliers ou groupes de particuliers concernant les violations d'un des droits énoncés dans le Pacte. Il faut constater que, en dépit des engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Saint-Boniface de l'OIF, moins de dix pays membres de la Francophonie l'ont à ce jour signé.

Dans la pratique, ce mécanisme met les droits économiques, sociaux et culturels sur un pied d'égalité avec les droits civils et politiques, reconnaissant leur interdépendance, leur indivisibilité et le fait qu'ils sont étroitement liés. Il faut rappeler à ce sujet les engagements pris par les États membres de la Francophonie de ratifier les principaux instruments internationaux et de s'assurer de leur pleine mise en œuvre<sup>(10)</sup>.

À l'heure de la mondialisation économique, l'universalité des droits de l'Homme est plus que jamais à l'ordre du jour, y compris dans les pays émergents. Elle montre la voie, si l'on veut éviter une mondialisation hégémonique, pour inventer un droit commun réellement pluraliste<sup>(11)</sup>. Élément aggravant, la crise financière et économique qui se répand fragilise les plus pauvres. Il est plus que jamais temps d'appeler à une vigilance accrue pour s'assurer que les programmes de développement et les filets de sécurité soient maintenus et renforcés dans les systèmes onusiens et régionaux, afin que les effets économi-

ques et sociaux de la crise ne deviennent pas catastrophiques pour les plus démunis.

### **Le défi des droits culturels : construire une approche francophone**

Il est aujourd'hui admis que les particularismes culturels ne sont recevables qu'à la condition qu'ils ne portent pas atteinte à « l'égalité de dignité » et aux droits égaux de tous les êtres humains. L'universalisme suppose chez toute personne une essence humaine qui transcende tous les particularismes, notamment culturels et religieux. Au postulat de l'égalité des cultures répond l'égalité et la liberté des individus. En réalité, le danger est que le « droit à la différence » glisse juridiquement vers une « différence des droits ». Ainsi serait-il totalement erroné de défendre un relativisme culturel qui admettrait que la dignité humaine – principe universel des droits de l'Homme – serait vécue de manière différente ici ou là. Il faut entendre par « pratiques culturelles » seulement celles qui ne sont pas contraires aux droits de l'Homme, ce qui ne peut empêcher de mettre en évidence de nombreuses interactions entre droits culturels, universalité et diversité culturelle<sup>(12)</sup>.

Autre dangereuse dérive à éviter, celle qui ferait que les particularismes culturels reconnus se dressent les uns contre les autres en une forme de « choc des civilisations ».

Pour la Francophonie, le défi n'est plus tant de rêver l'unité des cultures ou de dénoncer l'uniformité du monde que de penser et d'organiser sa diversité à travers le dialogue interculturel, de gérer pacifiquement le pluralisme culturel dans le respect de l'universalité et de l'indivisibilité des droits de l'Homme.

(9) Rapport d'étape 2010 des Nations unies.

(10) Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000 (art. 21).

(11) Selon la formule de la juriste Mireille Delmas-Marty.

(12) « Pour une mise en œuvre des droits culturels. Nature, enjeux et défis », séminaire organisé en partenariat avec l'OIF, février 2010, Palais des nations, Genève.

### **Les droits fondamentaux face aux exigences sécuritaires dans la lutte contre le terrorisme**

Confrontées aux actes et aux menaces du terrorisme international, les démocraties ont mis en place des mesures sécuritaires qui peuvent être de nature à porter des limites aux droits de l'Homme. Certains régimes non démocratiques peuvent également en abuser pour justifier des atteintes ou des limitations déjà existantes.

La lutte, en elle-même légitime, contre les auteurs avérés ou présumés d'actes de terrorisme a été l'occasion de graves manquements aux droits de l'Homme. La création du camp de détention de Guantanamo Bay, le transfert de prisonniers dans des centres secrets de pays tiers, la codification et la pratique de la torture sur des détenus considérés comme des prisonniers de guerre, l'absence de procès équitable, la non-application de la Convention de Genève ont été possibles dans des pays où pourtant le contrôle démocratique est par ailleurs strict. Ainsi, un certain nombre de démocraties et de pays ont participé au cours des dernières années à une érosion des droits de l'Homme ouvrant des possibilités d'abus, tolérant un niveau de secret inacceptable, sous couvert de sécurité d'État. Le terrorisme, et ses menaces constantes, semble avoir réussi à pervertir les droits de l'Homme, y compris là où ils étaient le mieux enracinés, dans des pays où les populations apeurées sont prêtes à sacrifier une partie de leurs libertés individuelles au profit d'une plus grande sérénité.

Le paradoxe vient de ce que, dans ces situations exceptionnelles, le contrôle et le soutien de l'opinion publique, considérée jusque-là comme « *la clé de voûte sur laquelle reposent les droits de l'Homme*<sup>(13)</sup> », sont émoussés, puisque celle-ci accepte de renoncer volontairement à certains de ses droits fondamentaux, comme la liberté d'aller et de venir, la liberté d'expression et de communication ou la protection de la vie privée.

La Francophonie s'est saisie de la question de la protection des droits et libertés fondamentales dans

l'application des lois portant sur la lutte contre le terrorisme, notamment dans le cadre de la IV<sup>e</sup> Conférence des ministres de la Justice des pays francophones d'Afrique qui s'est tenue à Ouagadougou (Burkina Faso) en mars 2007. Dans le préambule de la Déclaration adoptée à l'issue de cette réunion, il est clairement indiqué que la prévention et la lutte contre le terrorisme doivent s'effectuer « *conformément aux obligations imposées par le droit international, notamment la Charte des Nations unies et les conventions et protocoles internationaux pertinents, en particulier les instruments relatifs aux droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire* ».

### **La protection des données personnelles dans un contexte de mondialisation**

Le phénomène de mondialisation de l'économie et des échanges est étroitement lié au développement de la société de l'information et à l'explosion de l'usage d'Internet. Or la protection des données personnelles est devenue un enjeu majeur du développement de ces nouvelles technologies et de l'émergence d'une société de l'information sans frontières. Dans ce sens, la mondialisation pose le problème concret des cadres juridiques de protection des données personnelles et de la détermination du droit applicable.

L'économie basée sur les nouvelles technologies n'a réellement d'avenir que si elle garantit un minimum de confiance vis-à-vis des particuliers et des investisseurs. Le terme de confiance ne s'attache pas uniquement au cas des paiements et transactions en ligne mais vise également l'institution d'un espace protégé contre des risques graves en matière de criminalité, comme la pédophilie, le vol d'identité, et autres formes de cybercriminalité. La confiance de l'internaute passe alors aussi par sa sensibilisation.

Face à ces défis, le droit à la protection des données personnelles est en pleine mutation et la nécessité de promouvoir l'adoption de lois pour favoriser le développement harmonieux des nouvelles technologies est plus prégnante que jamais. Si, pendant longtemps, ce droit a eu pour but d'encadrer la création de fichiers publics par les administrations, il est désor-

(13) René Cassin.

mais protéiforme et multidimensionnel. Sur le plan juridique, la protection des données personnelles s'inscrit dans le cadre et dans le prolongement de la protection de la vie privée telle que garantie par les grands textes internationaux, onusiens et régionaux, relatifs à la protection des droits de l'Homme. D'autres instruments internationaux ont consacré des outils spécifiques pour la protection des données à caractère personnel, c'est-à-dire les informations permettant d'identifier, directement ou indirectement, les personnes physiques. L'adoption, au niveau national, d'une loi de protection de la vie privée va garantir à tout individu que, en usant de ces nouvelles technologies, ses informations personnelles seront protégées et utilisées de façon raisonnable et équilibrée.

Les enjeux mondiaux de la société numérique actuelle appellent par ailleurs un cadre juridique international adéquat afin de garantir, d'une part, la protection des individus et, d'autre part, de favoriser le développement économique des pays grâce aux nouvelles technologies. L'espace francophone a incontestablement vocation à jouer un rôle particulier à cet égard. Le seul forum de coopération à vocation véritablement globale est la Conférence internationale annuelle des commissaires à la protection des données personnelles et de la vie privée. Celle-ci regroupe non seulement des fonctionnaires des autorités nationales, régionales et locales, mais aussi d'autres experts dans ce domaine. Il y est question de sujets suscitant des préoccupations et un intérêt communs, des enjeux pour l'avenir, des modalités de la coopération et des solutions pour aller de l'avant.

Il n'en reste pas moins que l'espace francophone a besoin d'un forum spécifique pour relever pleinement les défis qui se posent en termes de protection de la vie privée et de mise en place d'autorités nationales de protection des données indépendantes (cf. chapitre 1, sur la mise en place d'autorités de protection des données personnelles).

La Francophonie fait sienne la déclaration finale de la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme (Vienne, 1993) qui rappelait que, s'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux, et la diversité historique culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel que

soit leur système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'Homme et toutes les libertés fondamentales.

## La protection des données personnelles

### Recommandations formulées dans le cadre des travaux de l'AFAPDP

Au cours des dernières années, les rapports sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone se sont basés sur les travaux de l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) pour préconiser les mesures suivantes :

- Inciter les États membres non encore dotés d'une législation et d'une autorité indépendante de protection des données personnelles à prendre toute initiative visant à l'élaboration et à l'adoption de textes législatifs et réglementaires en la matière.
- Organiser des conférences et des séminaires régionaux ou sous-régionaux afin de sensibiliser les responsables, et promouvoir le partage d'informations et de bonnes pratiques entre autorités francophones, que ce soit au niveau par exemple des actions de sensibilisation entreprises ou encore des plaintes reçues et des contrôles menés.
- Soutenir les travaux des autorités de protection des données personnelles nouvellement créées et la coopération entre ces autorités dans le cadre de l'AFAPDP.
- Prendre toutes les mesures pratiques pour favoriser l'élaboration d'un instrument juridique international dans le domaine de la protection des données personnelles. La tenue d'une Conférence internationale intergouvernementale sur le sujet, regroupant des États francophones et non francophones, serait assurément de nature à faire avancer cette réflexion vers un instrument international.

# LES DROITS DE L'HOMME FACE AUX ENJEUX DE RÉCONCILIATION NATIONALE ET DE JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE

En application des principaux textes de la Francophonie (Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, Déclaration de Paris des ministres francophones de la Justice), la justice et plus particulièrement la lutte contre l'impunité constituent des domaines privilégiés de mobilisation des acteurs francophones. Le Secrétaire général de la Francophonie, Abdou Diouf, l'a aussi rappelé dans son allocution d'ouverture du 37<sup>e</sup> Congrès de la FIDH à Erevan le 6 avril 2010 : « *Nous devons porter une attention toute particulière à la question de la justice dans les situations de crise, de sortie de crise et de transition, dans la mesure où la lutte contre l'impunité est un élément essentiel de la consolidation de la paix.* » Dix ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako, les défis actuels autour des questions de réconciliation nationale, de construction d'une paix durable et de justice pénale internationale invitent donc à préciser la spécificité de l'action francophone dans ce domaine.

## La lutte contre l'impunité, enjeu de réconciliation nationale et de protection des droits de l'Homme

Le rétablissement de la justice et de l'État de droit est essentiel, non seulement pour surmonter les effets des exactions commises dans le passé qui sont d'une pesanteur inhibitoire pour la société concernée, mais aussi pour promouvoir la réconciliation nationale et contribuer à empêcher le retour du conflit. Dans cette dynamique, il faut dans un premier temps mettre un terme au règne de l'impunité pour que les États en proie à un conflit ou en sortie de crise puissent définitivement laisser derrière eux un passé fait de désordres politiques et d'atteintes aux droits de l'Homme. Faire cesser l'impunité des auteurs des crimes et permettre aux victimes d'obtenir justice et réparation tout en encourageant la réconciliation entre les groupes ou les États impliqués dans le conflit sont essentiels pour parvenir à une paix durable.

## Les défis et les évolutions de la justice nationale et des principes de responsabilité en vue d'une meilleure protection des droits de l'Homme

### La volonté et la capacité des systèmes de justice nationaux à lutter contre l'impunité

La lutte contre l'impunité ne peut passer que par l'aménagement de procédures qui permettent, au nom de l'accès à la justice pour tous et notamment pour les victimes, de bénéficier d'un droit au recours effectif devant un tribunal indépendant. Le renforcement des capacités judiciaires nationales est un pré-requis du droit au recours effectif, lui-même reposant largement sur la capacité et/ou la volonté des systèmes nationaux de mener à bien des enquêtes et d'engager des poursuites judiciaires.

Deux raisons principales expliquent les difficultés et parfois les échecs des systèmes nationaux de justice dans la lutte contre l'impunité. La première tient à la défaillance des moyens et au manque de capacité à traduire en justice les responsables. La seconde est liée à l'insuffisance d'engagement des acteurs impliqués, en particulier le manque de volonté d'un système judiciaire – même performant – à agir, ou résister aux pressions politiques. En découle une nécessaire évaluation de l'ineffectivité des systèmes judiciaires nationaux dans la mesure où elle peut conditionner le recours à un tribunal extranational d'un ordre régional (protection des droits de l'Homme en général) ou du système onusien (droit pénal international ou humanitaire particulièrement).

Ainsi, le manque de capacité peut signifier, dans l'hypothèse haute, destruction complète du pouvoir après un conflit armé ou une catastrophe naturelle. Mais, de manière plus modérée, l'absence ou le défaut de capacité des institutions judiciaires peut alors se mesurer à l'aune des restrictions dues à des contraintes budgétaires, à l'absence de législation appropriée, aux problèmes structurels du pouvoir judiciaire, aux faibles capacités dans certains domaines tels que la protection des témoins (cf. chapitre 1). Quant au

manque de volonté, il peut se matérialiser dans des retards injustifiés dans les enquêtes ou dans les poursuites, dans l'organisation de procès qualifiés de fictifs ou expéditifs, où les droits de la défense ou des victimes ne sont pas véritablement respectés.

Dans le cadre de l'analyse de la capacité ou de la volonté, l'indépendance du système judiciaire dans son ensemble reste un défi important dans la plupart des pays de l'espace francophone car l'ingérence régulière de certains gouvernements ou de forces au pouvoir dans les systèmes judiciaires a conduit à son utilisation comme outil de domination ou d'intimidation. La formation des gouvernants, mais aussi celle des magistrats, le renforcement du rôle protecteur des barreaux et des organisations professionnelles de magistrats ainsi que la garantie de leur liberté sont des conditions indispensables pour l'établissement d'une justice indépendante susceptible d'agir contre l'impunité (cf. chapitre 1). Dix ans après la Déclaration de Bamako, qui mettait en avant ces engagements en faveur du renforcement des capacités des institutions nationales, l'effort entrepris doit être poursuivi.

Pour autant, la lutte contre l'impunité implique que le droit au recours effectif devant une juridiction indépendante soit consacré dans les textes. Car quelles que soient les capacités des institutions nationales ou la volonté des acteurs, si aucune base juridique de haut rang ne porte les principes et les instruments de lutte contre l'impunité, cette dernière a toutes les chances de rester vaine. Divers instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, largement ratifiés par les États membres de l'OIF, garantissent le droit au recours juridictionnel : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (art. 14) ; de même, l'article 6-1 de la CEDH de 1950, ratifiée par l'ensemble des États européens membres de l'OIF ; la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981 (art. 7) ; et, bien sûr, le Statut de Rome portant création de la CPI, que plus des deux tiers des États membres de l'OIF ont ratifié et dont le droit à un recours effectif devant un juge indépendant est le postulat.

Au-delà de ces textes, les membres de l'OIF ont affirmé et réitéré leur engagement politique à garantir

et respecter le droit à un recours effectif devant une juridiction indépendante dans les engagements francophones, tout en en déclinant le contenu. Ce droit, d'abord entendu comme le droit à une justice indépendante, impartiale, accessible et efficace, est consacré au chapitre IV de la Déclaration de Bamako et au point 1b de la Déclaration de Paris du 14 février 2008. C'est ensuite le droit à un système judiciaire et juridique offrant des recours appropriés garantissant le respect de délais raisonnables, de procès justes et équitables, qui permettent aux victimes d'obtenir justice et réparation (Déclaration de Paris des ministres de la Justice, 2008). C'est aussi le droit à l'adoption de mesures internes permettant de poursuivre et de sanctionner les auteurs des violations graves des droits de l'Homme afin qu'ils ne puissent pas trouver refuge sur le territoire des États membres de l'espace francophone (Déclaration de Bamako, chapitre IV, point 22-D ; Déclaration de Paris, point 2b). La garantie d'un droit au recours effectif nécessite enfin une large ratification des instruments internationaux et régionaux de lutte contre l'impunité, la Déclaration de Bamako appelant dès 2000 à la ratification du Statut de Rome ; de même pour la Déclaration de Saint-Boniface du 14 mai 2006 au point 31 ; et pour la Déclaration de Paris qui invite à la coopération pleine et entière des États avec la justice internationale afin de contribuer à son développement.

La Déclaration de Bamako constitue ainsi la pierre angulaire de cet édifice d'engagements politiques au plus haut niveau reconnaissant l'opposabilité et l'importance du droit à un recours effectif devant une juridiction indépendante en Francophonie. Dix ans après son adoption, et dans le contexte de la première Conférence de révision du statut de la CPI, les engagements qu'elle promet sur le terrain du renforcement de la capacité des institutions à travers l'accès au juge national et international doivent plus que jamais être au cœur des priorités et de la démarche francophone.

### **L'adaptation et l'actualisation des droits nationaux aux standards internationaux**

La convergence des droits nationaux et du droit international vers un seuil minimum d'exigibilité en termes de proclamation et de garantie des droits de l'Homme

(ainsi que l'établissement d'une jurisprudence internationale suffisamment protectrice de ces droits) apparaît, en amont, comme un autre outil important pour surmonter l'immobilisme politique et promouvoir des réformes tendant à l'actualisation des législations et Constitutions nationales. Dans le même temps, elle constitue, en aval, un défi constant depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako pour les États de l'espace francophone. En effet, à Bamako, les États membres ont placé la ratification des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme parmi les objectifs prioritaires de l'exigence démocratique. Cependant, les droits proclamés dans les textes n'ont de sens que s'ils sont effectifs. C'est pourquoi la Déclaration précise qu'il faut « *honorer et parfaire les engagements contractés et s'assurer de leur pleine mise en œuvre* ». C'est à cette condition seulement que les droits nationaux pourront être rendus conformes aux prescriptions régionales et internationales dans le domaine des droits de l'Homme.

L'adaptation des législations nationales aux standards internationaux suppose donc, en premier lieu, un volontarisme politique en faveur des ratifications, l'OIF visant à la facilitation des procédures par l'accompagnement des États demandeurs. Dans ce contexte, les États doivent passer au-delà de la simple signature des traités pour aller vers une ratification effective, seul moyen d'incorporer ces conventions internationales dans les droits nationaux.

Les tendances en Francophonie peuvent être résumées par les principes suivants : un certain statu quo dans la ratification des instruments relatifs aux droits civils et politiques ; et un certain attentisme quant à la ratification des conventions qui ont pour objet les droits économiques, sociaux ou culturels. À l'intersection, de légers progrès ont été enregistrés en ce qui concerne la ratification de conventions relatives à la protection des personnes vulnérables.

Une appropriation encore plus poussée de la culture démocratique et des droits de l'Homme, conformément au souhait formulé dans la Déclaration de Bamako, permettrait d'augmenter sensiblement le niveau d'engagement des États membres. Car, en second lieu, la mise en conformité des droits natio-

naux au regard des standards du droit international ne peut reposer que sur les mécanismes de réception (ou de transposition) en droit interne des conventions déjà ratifiées. D'où l'importance de la traduction du contenu de ces textes dans le droit national.

L'OIF doit ainsi poursuivre ses efforts pour aider les États à déterminer les réformes juridiques à entreprendre pour pouvoir ratifier et appliquer ces instruments. Dans les domaines du droit national ainsi couverts par les engagements internationaux, et notamment dans le champ des droits économiques, sociaux et culturels, les réformes entreprises devraient s'inspirer systématiquement des opérations qui se dégagent de la pratique des comités conventionnels et des travaux des rapporteurs spéciaux. C'est en fait à une démarche de standardisation internationale que les États sont confrontés, et non pas une uniformisation. Cette mise en conformité des droits nationaux ne peut se réaliser que dans le respect de la diversité juridique et de l'identité constitutionnelle des États membres.

Plus particulièrement, et dans la perspective d'une meilleure protection des droits de l'Homme, les États pourraient entreprendre des réformes en vue de formaliser les standards universels du droit au recours effectif tel qu'il découle des pratiques des organes régionaux ou internationaux. L'actualisation des législations nationales pourrait ainsi commander une systématisation de ce que les États entendent par une justice indépendante, impartiale, et qui respecte les droits de la défense ainsi que les droits des victimes (célérité, accès effectif à la justice, aide juridictionnelle, interprétation, etc.). Sur ce point, des rapprochements existent entre droits nationaux et ordres juridictionnels intégrés ; mais ils gagneraient à être systématisés car ils sont universalisables.

L'effectivité de la protection des droits dépend alors du bilan de ces actualisations des droits nationaux. Ce bilan doit pouvoir être établi régulièrement en vue d'ajuster les réformes et les politiques de soutien menées par l'OIF. La réforme des Nations unies, pour tenir compte de la pénétration croissante des droits de l'Homme dans le champ international depuis ces dix dernières années, a été marquée par le remplacement de la Commission des droits de l'Homme par un

organe intergouvernemental plus restreint, le Conseil des droits de l'Homme. L'un des principaux changements consécutifs à cette réforme a consisté en la mise en place de l'Examen périodique universel, tous les quatre ans, de tous les États au regard des droits de l'Homme. Les objectifs sont les suivants : amélioration de la situation des droits de l'Homme sur le terrain ; respect par l'État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'Homme et évaluation des faits nouveaux positifs et des difficultés rencontrées ; renforcement des capacités de l'État et de l'assistance technique avec l'accord de l'État considéré ; mise en commun des meilleures pratiques (cf. résolution 5/1, §4 du Conseil des droits de l'Homme, 18 juin 2007). C'est par le soutien à une coopération sans cesse plus étroite pour la promotion et la protection des droits de l'Homme que les droits nationaux se mettront progressivement en conformité avec les standards extranationaux.

### **La responsabilisation de l'État dans la lutte contre l'impunité**

Le volontarisme de la communauté internationale, saisie par les exigences de faire prévaloir les droits de l'Homme à l'échelle universelle, prend de plus en plus le pas sur les volontés inhérentes à la souveraineté des États. Ce volontarisme soulève la question de la responsabilisation de l'État dans la lutte contre l'impunité aux violations graves des droits de l'Homme et de l'opportunité de la mise en place de processus et de mécanismes d'instauration de la réconciliation. En effet, il y a des limites à ce que l'on peut obtenir en vertu de poursuites judiciaires, et il conviendrait alors d'envisager un principe de justice plus large, plus profond et plus riche que la justice rétributive, visant à apaiser les souffrances d'une société violente et à reconstruire le tissu social défait pour passer d'une situation de conflit à une situation de paix et prévenir des violations futures.

Dans l'espace francophone, la question de l'impunité concerne au premier chef les sociétés qui sortent d'une situation de crise ou d'un conflit armé ; mais elle interpelle avec la même vigueur les démocraties rétablies dans lesquelles, pour certaines, les injustices historiques ou les violations systémiques demeurent irrésolues. Dans ces deux situations, la justice est

alors confrontée à un exercice complexe où il s'agit, en même temps, de rendre effective la poursuite devant les juridictions nationales des auteurs de crimes et d'atteintes aux droits de l'Homme ; mais aussi de coopérer avec les juridictions internationales pour permettre l'évocation de la responsabilité pénale et individuelle des personnes convaincues d'avoir commis des violations graves des droits de l'Homme.

Les instances de la Francophonie ont contribué en de nombreuses occasions à approfondir la réflexion en ce sens. C'est ainsi que la Déclaration de Ouagadougou du 27 novembre 2004 a souligné que l'État est responsable de la protection des droits fondamentaux de ses citoyens, consacrant ainsi le principe de la responsabilité de protéger, principe repris par la Déclaration de Saint-Boniface du 14 mai 2006 précédant la reconnaissance du concept par les Nations unies. En application de ce principe, il est de la responsabilité première des États de protéger les populations qui se trouvent sur leur territoire ; mais lorsque l'État n'est pas en mesure d'exercer cette responsabilité ou qu'il est lui-même responsable de violations massives des droits de l'Homme et du droit international humanitaire, la communauté internationale a le devoir de réagir de façon opportune et décisive, en conformité avec la légalité internationale, pour protéger les populations qui en sont victimes. Autrement dit, il appartient aux États de s'acquitter de l'obligation de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice quiconque est responsable de crimes et violations graves des droits de l'Homme. Ce qui signifie, *a contrario*, qu'un État qui ignore les violations des droits de l'Homme commises sur son sol ou/et ne les sanctionne pas se rend responsable de la pratique d'impunité.

En conséquence, l'exercice tendant à l'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'Homme commises dans le passé et à la responsabilisation consécutive de l'État requiert un renforcement des capacités institutionnelles et personnelles des systèmes judiciaires concernés mais nécessite aussi une réelle volonté politique visant à restaurer la dignité des victimes par l'établissement de la vérité.

## L'établissement de la vérité : un enjeu stratégique

L'établissement de la vérité est au cœur de toute action de reconstruction, de restauration et de pardon. Or le temps de la vérité judiciaire n'est pas toujours celui de la vérité des victimes. Des voies complémentaires à la justice pénale, qu'elles soient nationales ou internationales, peuvent donc être empruntées par les victimes de violations des droits de l'Homme pour obtenir vérité, justice et réparation. L'accompagnement par l'OIF des pays en transition et sortie de crise tend à intégrer progressivement la prise en compte spécifique du paramètre « recherche de la vérité » impliqué par le point 22-D du chapitre IV de la Déclaration de Bamako et les points 1-c, 2-b et 2-d de la Déclaration de Paris (« [...] *l'institution judiciaire en période de transition [est] non seulement au service de la vérité sur les exactions commises et leurs auteurs, mais [...] peut ouvrir la voie à la réconciliation* »).

## Les mesures alternatives de lutte contre l'impunité

### L'enjeu de l'établissement de la vérité

En période de transition ou de sortie de crise, des processus alternatifs aux procédures judiciaires doivent être pensés afin d'établir la vérité sur les exactions massives et les violations des droits de l'Homme qui ont pu être commises. La nécessité est forte de connaître une vérité absolue et complète, élément clé dans la recherche de la justice. La quête de cette vérité est d'autant plus indispensable que le droit de savoir et le droit à la vérité sont reconnus comme des droits fondamentaux pour les familles des victimes par le droit international. D'abord parce que, dans une dimension sociétale, les victimes et leurs proches ont besoin d'accéder à la vérité sur les événements passés, la connaissance des faits étant déjà une forme de réparation. Ensuite, parce que l'État a un devoir de garantir le droit à la vérité, à la justice, à la réparation et à la non-répétition ; il a donc le devoir de faire la lumière sur tous les crimes commis pendant la période considérée. Enfin, parce que le droit à la vérité implique la reconnaissance du statut de victime (cf. infra).

Enjeu de toute reconstruction politique et personnelle, la recherche de la vérité implique donc la mise en place d'institutions ou de procédures tout à fait spécifiques qui peuvent aider à reconstituer les faits de certaines violations des droits de l'Homme, de crimes internationaux ou de certains épisodes troubles d'un pays. Ainsi, à côté de la procédure juridictionnelle qui doit être en mesure d'établir la « vérité judiciaire », un certain nombre de pays de l'espace francophone ont vu l'instauration de commissions vérité ou d'institutions similaires après des conflits internes ou des périodes de régime autoritaire. Les années récentes connaissent même une intensification du recours à ces procédés, dans l'espace francophone et en dehors, dans la mesure où les situations de conflit puis de sortie de crise se sont multipliées durant la dernière décennie.

### **Les procédés de recherche et d'établissement de la vérité**

L'institutionnalisation de commissions vérité, de missions d'enquête nationales et internationales impartiales et indépendantes et d'autres mécanismes de recherche de la vérité (comme les conférences nationale) ou de procédures spécifiques (vote de lois d'amnistie) ont largement contribué à la lutte pour les droits des victimes à la justice, à la vérité et à la réparation, et à l'identification de garanties de non-répétition.

La mise en place des commissions vérité désigne un processus d'ensemble comprenant la recherche de la vérité, de la justice et du pardon. Ce dispositif peut s'avérer crucial pour tirer des leçons du passé, instaurer des changements, empêcher que de telles violations ne se reproduisent un jour et admettre officiellement l'existence des victimes. Une commission vérité poursuit donc de nombreux objectifs, mais le principal est de tirer au clair les événements, c'est-à-dire établir une vérité et une histoire communes des violations des droits de l'Homme qui ont été commises. Elle vise à reconstruire la véritable version de certains épisodes de l'Histoire et à compléter les efforts pour établir la responsabilité des auteurs des violations graves des droits de l'Homme. En général, les commissions vérité sont mises en place au cours d'une période de transition vers la démocratie. C'est en ce sens qu'elles ont une dimension didactique,

pédagogique et morale. Une commission vérité peut aussi servir à réunifier un pays divisé et déchiré par la guerre ainsi qu'à apaiser les dissensions d'une société et à favoriser la réconciliation. Car elle propose des mesures d'apaisement au profit des victimes ainsi que des réformes institutionnelles de lutte contre l'impunité et en faveur de la réconciliation nationale. Aussi, sa réussite dépend de son indépendance et de son impartialité. Afin de garantir sa légitimité et son autorité, sa création devrait donc reposer sur l'exigence d'une large concertation nationale qui définirait la portée de son mandat ; ce qui n'est pas toujours aisé à garantir.

La mise en place de missions d'enquête internationales est un autre mécanisme qui a prouvé son efficacité pour dresser un bilan complet sur les faits. En général, elles ont un mandat plus limité dans le temps et dans l'espace que les commissions vérité. Elles couvrent ainsi un seul événement (massacre, disparition, répression...), comprennent la participation d'experts internationaux et sont soutenues par des organismes internationaux ou régionaux, comme l'ONU, et cherchent à établir une vérité factuelle. Les missions d'enquête réalisées par les ONG constituent une réponse pour rassembler des informations permettant de comprendre ce qui s'est passé durant une certaine période ou dans une situation donnée. Elles disposent pour ce faire de techniques d'investigation classiques (auditions, enquêtes sur le terrain...).

Ces différents mécanismes ont en commun la production d'un rapport dans lequel ils transmettent l'information recueillie et formulent des recommandations. Celles-ci visent généralement à l'amélioration du système judiciaire, politique, social ou militaire, à la réparation pour les victimes en préconisant l'ouverture d'une enquête et la mise en œuvre de poursuites pénales, à la conciliation et la prévention de possibles futurs crimes. De manière générale, ils n'abordent pas la question des responsabilités individuelles, préférant transmettre leur rapport final aux juridictions nationales – ou sinon internationales – pour qu'elles déterminent en toute connaissance de cause si elles ont assez d'éléments pour poursuivre pénalement les responsables des violations graves des droits de l'Homme commises dans le pays. D'où un véritable défi pour ces institutions de s'articuler avec les formes

de justice institutionnelles existantes, de la justice pénale à la justice constitutionnelle en passant par les juridictions internationales ou internationalisées.

Ces préoccupations ne sont étrangères ni à l'espace francophone, ni à l'action de l'OIF. Sur le terrain, par des actions déployées au soutien de l'établissement de la vérité et dans le cadre d'un partenariat avec le HCDH, l'OIF a par exemple pu appuyer la tenue d'un séminaire de sensibilisation sur la Commission de vérité et réconciliation au Togo. La consignation et la mutualisation des expériences tirées des différentes commissions et procédures d'établissement des faits dans l'espace francophone pourraient certainement permettre de mettre en exergue le rôle que ces instances ont pu jouer dans les dispositifs de gestion et d'approfondissement des transitions en Francophonie. Porter à la connaissance les pratiques positives de ces institutions ne peut que servir l'avenir, tout en faisant valoir la spécificité de l'OIF dans ses actions visant à permettre l'établissement des faits.

Les commissions vérité et institutions similaires ne sont pas les seuls mécanismes qui permettent à une société de tourner la page de son histoire. Elles font partie d'un ensemble de stratégies (poursuites judiciaires, excuses publiques, ouverture d'archives, réunions publiques...) qui visent à l'établissement de cette vérité. C'est à ce titre qu'elles apparaissent comme une composante de plus en plus incontournable de tout processus de justice en période de transition et de sortie de crise.

### **La réhabilitation de la justice en sortie de crise**

Reconstruire la justice en période de sortie de crise repose en amont sur le travail d'identification de la vérité pour aboutir, en aval, à la réconciliation. C'est ici le défi qui se présente à une justice réhabilitée au sortir de la transition. S'appuyant sur les principes de la Déclaration de Bamako en faveur du plein respect des droits de l'Homme, l'OIF s'est déjà clairement engagée sur ce terrain, faisant de l'objectif de réconciliation nationale par l'identification de la vérité le premier moyen de lutte contre l'impunité permettant ensuite la poursuite et la sanction des auteurs de violations graves des droits de l'Homme.

Envisagé dans une chronologie de la transition, l'établissement de la vérité n'est que le premier pas d'un processus plus long de reconstruction de la justice, entendue en tant qu'institution mais aussi en tant que valeur sociale. Cette démarche, qui vise à déterminer une alternative pour échapper à l'escalade de la violence et à la vengeance, est celle de la définition d'une voie réaliste de sortie de crise par l'identification des réformes politiques et institutionnelles qui devront contribuer progressivement à la restauration de la paix et de l'État de droit. Cette démarche est celle de ce que l'on pourrait peut être improprement appeler la justice transitionnelle. Cette question, dont la Francophonie ne s'est pas encore directement saisie mais à l'égard de laquelle des réflexions sont en cours, est déjà inscrite en filigrane dans la Déclaration de Paris (points 2-d et 5-b al.1) et en application des principes relatifs à la lutte contre l'impunité consignés au chapitre IV de la Déclaration de Bamako.

La justice en période de sortie de crise est liée de façon inextricable aux violations massives des droits de l'Homme. Elle se pose en effet à la suite de violents conflits, notamment internes, lorsque les violations massives des droits de l'Homme infligées aux populations ne peuvent être jugées par des institutions judiciaires légitimes et crédibles. Le discrédit qui entoure toutes les institutions de l'État, et particulièrement sa justice, ainsi que l'incapacité de l'État autoritaire répressif à proposer une justice crédible, capable de prendre en charge les conséquences des politiques de violations massives des droits de l'Homme, sont à l'origine de la mise en place de solutions alternatives à la justice étatique dont les mécanismes sont regroupés sous le label de justice transitionnelle. Dans son rapport au Conseil de sécurité des Nations unies du 23 août 2004, le Secrétaire général de l'ONU soulignait la nécessité pour une population sortant d'un conflit d'« *obtenir réparation à travers un système légitime de règlement des différends et d'administration équitable de la justice* ». Sous cet angle, donc, la justice transitionnelle peut s'entendre comme les divers procédés établis par une société pour faire face à son passé en vue de rendre justice et préserver la paix. Elle doit être un facteur de réconciliation dans les sociétés en post-conflit mais sans se substituer à l'application des règles de droit. À ce jour, elle est certainement la meilleure des voies

connues pour passer d'un passé divisé à un avenir partagé.

La particularité de ce processus, qui est en étroite compatibilité avec le respect de la diversité des systèmes dans l'espace francophone et les logiques d'individualisation dans le traitement des situations, réside dans sa difficile transposabilité d'une situation de post-conflit à une autre. D'où la nécessité de réfléchir à un cadrage conceptuel de la notion afin d'en déterminer le contenu, c'est-à-dire les moyens qui pourront être mobilisés par les États. La multiplication des situations de transition dans l'espace francophone depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako peut largement y inciter. Car, trop récente pour être insérée dans une démarche normative qui la figerait, la justice transitionnelle peut tout au plus être théorisée afin de rester suffisamment souple pour s'adapter à la spécificité de chaque contexte de crise. En ce sens, on pourrait la qualifier de justice particularisée qui opère in situ.

En conséquence, un certain nombre d'enjeux pour la justice transitionnelle, profondément en adéquation avec les préoccupations constantes de l'OIF, sont identifiables : veiller à ce que les besoins de justice ne soient pas un obstacle à la paix ; éviter l'amnistie sans discernement et stigmatisation infamante ; savoir installer dans le temps les formes de justice (de l'immédiat et du post-conflit à la stabilisation du post-conflit) ; veiller au contenu des accords de paix pour qu'ils n'entendent pas régler de manière radicale et en même temps tous les problèmes (apaisement, réconciliation, vérité...) ; enfin, veiller à la complémentarité des mécanismes de justice en période de transition avec les autres formes de justice (locale, régionale, internationale et même constitutionnelle). Le tout dans l'intérêt d'une complémentarité et d'une synergie caractéristiques de la démarche francophone.

## La justice pénale internationale comme substitut ou complément à la justice nationale

La justice pénale internationale, principalement incarnée par la Cour pénale internationale (CPI), est un miroir de la justice étatique qu'elle n'a bien sûr pas vocation à escamoter mais dont elle soutient, en réalité, la transformation et le renforcement au niveau national. La Déclaration de Bamako faisait de la ratification du Statut de Rome, par le plus grand nombre d'États francophones, le principal outil dans la lutte contre l'impunité. Dix ans après, l'enjeu réside toujours dans la ratification des instruments du droit pénal international pour les seuls signataires mais se double aujourd'hui de celui de la mise en œuvre effective et pressante de l'engagement souscrit. Substitution ou subsidiarité de la CPI aux juridictions nationales, voilà le nouveau défi que les États de l'espace francophone doivent affronter. En fonction de la réponse qu'ils apporteront, une conception de la justice pénale internationale en termes d'hégémonie contestable ou d'alliée nécessaire en découlera.

## La montée en puissance de la justice pénale internationale

### **Vers la fermeture des premiers tribunaux internationaux et la création de nouvelles juridictions internationales spéciales**

Face aux carences nationales dans le traitement et la répression des violations massives des droits de l'Homme, la communauté internationale a décidé de créer des juridictions internationales pénales qui peuvent juger et condamner des individus en vertu d'incriminations résultant de normes internationales, suivant des procédures internationales. Cette internationalisation pénale dépasse le simple établissement d'une coopération internationale en matière policière

et judiciaire et même l'inter-étatisme classique qui consiste à définir des incriminations pénales par le biais de règles internationales. Qu'il s'agisse de la fermeture des premiers tribunaux internationaux non permanents ou de la création d'autres juridictions internationales ou internationalisées, les États ont été confrontés, ces dix dernières années, à un degré d'internationalisation incontestablement supérieur qui repose sur une coordination des procédures et des droits pénaux internes.

Ce processus de pluralisation des mécanismes temporaires et permanents de justice pénale internationale ne peut être que soutenu par l'OIF qui a décliné de manière constante et appuyée, depuis la Déclaration de Bamako, ses engagements dans ce sens ; le Rwanda, le Cambodge et le Liban connaissant, au sein de l'espace francophone, l'existence de tribunaux *ad hoc*.

Le début des années 1990 a ainsi vu l'installation de tribunaux pénaux internationaux spécialisés *ad hoc* en réponse aux atrocités commises lors des conflits en ex-Yougoslavie et au Rwanda. La compétence de ces deux tribunaux *ad hoc* est limitée aux crimes commis dans une région particulière et pour un conflit déterminé. Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a été créé par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU en mai 1993 en réponse aux crimes graves perpétrés dans cette partie de l'Europe. Il a compétence pour poursuivre les individus accusés de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide, commis en ex-Yougoslavie depuis 1991. Dix-huit mois plus tard, en novembre 1994, le Conseil de sécurité a institué le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) pour juger les individus accusés de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre commis au Rwanda ou par des ressortissants rwandais sur le territoire d'États limitrophes entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 1994.

Les juridictions pénales internationalisées, appelées tribunaux hybrides ou mixtes, sont apparues, quant à elles, à la fin des années 1990 et représentent, après les juridictions *ad hoc*, la « troisième génération » de juridictions pénales internationales. Parmi les exemples de telles juridictions, on retrouve notamment, hors espace francophone, le Tribunal spécial pour la

Sierra Leone ou les Collèges spéciaux du Timor-Oriental ; et, au sein de l'espace francophone, les Chambres extraordinaires cambodgiennes ou le Tribunal spécial pour le Liban. Ces juridictions sont créées pour traiter de situations spécifiques et instituées pour un temps déterminé. Leur spécificité réside en ce qu'elles ont à la fois des composantes nationales et internationales. Elles sont constituées de personnel international et local, y compris les juges et les procureurs, et leurs procédures mêlent le droit international et le droit national.

La création des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens remonte à une loi de 2001, amendée en 2004, mais l'accord sur les Chambres extraordinaires est entré en vigueur en avril 2005, et les juges ont été nommés en juillet 2006. Ces Chambres ont été créées en vue de poursuivre les hauts dirigeants Khmers rouges et les principaux responsables des crimes commis sous le régime au pouvoir au Kampuchéa démocratique entre le 17 avril 1975 et le 6 janvier 1979. Parallèlement, le 13 décembre 2005, le gouvernement libanais a demandé à l'ONU de créer un tribunal à caractère international chargé de juger les auteurs de l'attentat à la bombe qui a coûté la vie à M. Rafic Hariri, ancien Premier ministre, et à vingt-deux autres personnes. Les dispositions relatives à la création et au statut du Tribunal spécial pour le Liban sont entrées en vigueur le 10 juin 2007. L'ONU et le gouvernement libanais avaient convenu que le tribunal aurait une composition mixte, comprenant des juges libanais et des juges internationaux, et un procureur international. Les normes applicables devant ce tribunal, y compris les principes relatifs aux garanties d'une procédure régulière, sont fondées sur les normes internationales de justice pénale les plus élevées, telles qu'elles sont appliquées dans d'autres tribunaux internationaux.

Ces juridictions internationalisées prennent le relais des tribunaux spéciaux de seconde génération (TPIR/TPIY). Les modalités d'achèvement du mandat de ces tribunaux *ad hoc* sont alors un véritable défi pour la communauté internationale et un signe fort pour les États de l'espace francophone qui ont pu y avoir recours ou bien qui sollicitent actuellement ou entendent solliciter la CPI. Le Conseil de sécurité a pour le moment prorogé le mandat des juges permanents et

*ad litem* du TPIY et du TPIR jusqu'au 31 décembre 2010 « ou jusqu'à l'achèvement des affaires dont ils ont été saisis si celui-ci intervient à une date antérieure » ; et, jusqu'au 31 décembre 2009, celui des juges permanents des chambres de première instance des deux tribunaux. Initialement, il était prévu que tous les procès en première instance soient terminés fin 2008.

Si ces deux tribunaux ont inégalement répondu aux attentes de justice qui avaient été placées en eux, la portée définitive de leur contribution, largement positive, va désormais dépendre de la manière dont ils termineront leur mission et assureront la transmission et la pérennisation de leur travail. Aménager l'échéance de 2010 afin de permettre aux tribunaux *ad hoc* de remplir effectivement leur mandat est un enjeu à plus d'un titre qui nécessite des moyens suffisants pour construire une véritable stratégie d'achèvement des travaux. Car cela suppose de ne pas laisser les fugitifs échapper à la justice internationale, d'œuvrer sans réserve à l'établissement et à la connaissance des faits, de mettre les victimes au cœur de la stratégie d'achèvement, d'assurer la sécurité, la préservation et l'accès aux archives et enfin d'assurer une véritable transition de l'aide vers les systèmes judiciaires nationaux.

### **La Cour pénale internationale, un pari réussi ?**

Depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako et des textes pris en application (Déclaration de Ouagadougou, Déclaration de Saint-Boniface), la sécurité humaine est l'une des principales préoccupations de l'Organisation et un terrain privilégié de déploiement du droit pénal international. La définition des infractions les plus graves au niveau international et la mise en place d'une coopération pour aboutir à un système pénal international plus effectif et plus juste constituent une étape décisive dans la mise en place d'une meilleure sécurité de l'être humain et dans la participation francophone à la construction d'un droit pénal international.

L'adoption du statut portant création de la CPI, le 17 juillet 1998, première juridiction permanente à vocation universelle, a constitué une étape historique

dans la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves. Son entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 2002, puis son entrée en fonction progressive, depuis 2003, constituent en conséquence le principal fait marquant dans le domaine du droit d'accès à une justice indépendante dans l'espace francophone depuis ces dix dernières années. Et ce non seulement en raison du mandat d'enquête, de poursuite, de répression et de réparation qui est confié à cette juridiction internationale permanente sans précédent ; mais aussi en raison de la portée dissuasive – prévenir la récurrence des crimes – et incitative – pousser à des réformes au niveau national – que lui confère le principe de complémentarité sur lequel est fondé le système de la Cour (cf. infra). C'est également la première fois que les victimes ont le droit de participer directement aux procédures pénales internationales.

Depuis l'origine, l'OIF a toujours engagé des actions pour encourager ses États membres à accepter davantage la compétence de la Cour ; la Déclaration de Bamako appelant à une « *ratification rapide par le plus grand nombre* » d'États francophones (chapitre IV, point 22). Les ratifications ont considérablement progressé depuis la création de la Cour, mais un certain nombre d'États francophones qui ont signé le Statut laissent encore en suspens la question de la ratification (deux tiers des États membres de l'OIF ont ratifié). Il faut parallèlement souligner l'importance, et le suivi de l'OIF sur cette question, de la transposition en droit national des crimes internationaux définis par le Statut (crime de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre et – lorsqu'une définition aura été adoptée – crime d'agression). Car de cette réception en droit interne de l'engagement international dépendent la mise en œuvre effective du principe de subsidiarité et l'étendue de la coopération des États francophones avec la CPI. Preuve de l'attention constante et renouvelée que l'OIF apporte à la Cour et de sa volonté de porter la voix de ses États membres au plus haut niveau, une délégation a pris part aux négociations de la première Conférence de révision du Statut de Rome, qui s'est tenue à Kampala du 31 mai au 11 juin 2010, et qui rassemblait des représentants des cent onze États parties, d'États observateurs, d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales.

Une des toutes premières affaires portées devant la CPI a concerné la République démocratique du Congo. Le 19 avril 2004, le président de ce pays a saisi la CPI pour les crimes commis à la suite de conflits interethniques qui ont fait des millions de morts depuis les années 1990. Le procureur a ouvert une enquête en juin 2004 dans un premier temps en Ituri (où une guerre civile a fait rage entre des milices et l'armée congolaise, avec l'intervention des pays voisins, dès 1999) et en novembre 2008 dans le Kivu. En conséquence, dès mars 2006, Thomas Lubanga Dyilo, président de l'Union des patriotes congolais, a été le premier accusé arrêté à la demande de la CPI et transféré au siège de celle-ci à La Haye. Il a fallu attendre octobre 2007 et février 2008 pour que les chefs d'autres milices soient également poursuivis et transférés à la Cour : Germain Katanga, de la Force de résistance patriotique en Ituri, et Mathieu Ngudjolo, du Front national intégrationniste. Le quatrième mandat d'arrêt lancé en août 2006, mais rendu public en avril 2008, concernait Bosco Ntaganda, ancien allié de Thomas Lubanga, en tant que chef adjoint de l'état-major des Forces patriotiques pour la libération du Congo.

Par ailleurs, en janvier 2005, le procureur de la CPI a reçu une lettre envoyée au nom du gouvernement de la République centrafricaine, pour déférer à la Cour la situation concernant l'ensemble des crimes commis sur le territoire centrafricain depuis l'entrée en vigueur du Statut de Rome. Deux facteurs soutenaient ce défèrement à la CPI. D'une part, les autorités centrafricaines n'avaient ni la capacité ni la volonté de juger (appareil judiciaire en déliquescence ne permettant pas une justice indépendante; aucun engagement de poursuites judiciaires contre les présumés responsables des crimes de guerre; pas d'adoption d'une loi permettant l'harmonisation de la législation centrafricaine avec les dispositions du Statut de Rome; procès déjà menés contre des ex-dignitaires ressemblant beaucoup à de la justice expéditive...). D'autre part, les juridictions centrafricaines avaient elles-mêmes affirmé que ces crimes ne pouvaient être jugés en République centrafricaine. En effet, selon l'arrêt de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Bangui du 16 décembre 2004, « *les crimes de sang, viols, assassinats, destruction des biens mobiliers et immobiliers, les pillages [...] consécutifs aux événements de 2002 relèvent de la compétence de la Cour pénale*

*internationale* ». Le procureur a ouvert une enquête en mai 2007. Et, le 15 juin 2009, à l'issue de l'audience de confirmation des charges, la deuxième chambre préliminaire de la CPI a considéré que les éléments de preuve fournis par le procureur permettaient d'affirmer qu'il y avait des motifs substantiels de croire que Jean-Pierre Bemba était responsable des meurtres, viols et pillages, actes constitutifs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis par ses troupes du Mouvement pour la libération du Congo opérant en République centrafricaine. Selon la chambre préliminaire, Jean-Pierre Bemba se serait rendu responsable de crimes en tant que chef militaire et non en tant que coauteur. Il a été en conséquence transféré devant une chambre de première instance pour jugement. L'ouverture de son procès, prévue initialement pour le 27 avril 2010, a été repoussée au 14 juillet 2010 « *pour des raisons administratives, notamment la probable modification de la composition de la chambre, et afin de faciliter les préparations nécessaires au début du procès* » (communiqué CPI).

Il convient enfin de noter que deux situations « sous analyse préliminaire », dans le but de maximiser l'effet dissuasif d'un recours à la Cour, intéressent très directement l'espace francophone puisqu'il s'agit de la Côte d'Ivoire et de la Guinée.

En tout état de cause, sur cinq affaires actuellement portées devant la Cour, deux l'ont donc été à la demande de pays membres de l'OIF (contrairement à ce que beaucoup pensaient au terme des négociations du Statut de Rome, le Conseil de sécurité pouvant aussi déférer une situation à la CPI), ce qui dénote indéniablement une bonne coopération des États francophones, mais qui, au regard de ceux qui n'ont pas encore coopéré avec la Cour, pose en filigrane la question de la perception de cette juridiction en tant qu'instrument de domination ou de progrès, notamment par les États d'Afrique francophone.

## Tendances et défis

En raison de l'attachement constant de la Francophonie à la construction d'une justice pénale internationale effective et garante d'une paix durable, les défis auxquels la Cour est confrontée sont autant

d'enjeux pour l'Organisation et les États membres de l'espace francophone, dix ans après que la Déclaration de Bamako s'est clairement engagée en faveur de l'adoption de toutes les mesures permettant de lutter contre l'impunité et de poursuivre et sanctionner les auteurs des violations graves des droits de l'Homme (chapitre IV, point 22).

### **La justice internationale : outil de domination ou de progrès ?**

Dans une situation idéale, les enquêtes, les poursuites et les procès devraient avoir lieu dans le pays où les violations des droits de l'Homme ont été commises. Cependant, lorsque les systèmes nationaux sont défaillants et n'agissent pas en ce sens, d'autres voies doivent être recherchées, comme l'utilisation des mécanismes internationaux et de la justice internationale, qui ont pour objectif, à terme, la rétroactivation de la justice nationale. La justice internationale se présente donc comme un instrument de progrès car étant l'ultime recours pour les victimes de crimes internationaux d'obtenir justice lorsque l'impunité est la règle dans leur pays. Pourtant, l'instauration de cette justice internationale se heurte à une forte contestation : elle serait utilisée de manière trop sélective, voire comme un nouvel outil de domination des relations internationales.

Mais, derrière ce constat, certaines interrogations subsistent sur la justesse ou la sélectivité de ce mécanisme. La question de la sélectivité est en réalité utilisée par les détracteurs de la justice internationale qui arguent que toutes les situations sur lesquelles la CPI enquête aujourd'hui se trouvent sur le continent africain (République démocratique du Congo, Ouganda, République centrafricaine, Darfour et plus récemment Kenya), faisant de la Cour une justice partielle contre les États les plus pauvres du Sud. Cette instrumentalisation au nom de la sélectivité est un trompe-l'œil qui ne résiste pas à une analyse objective.

D'abord, les États africains constituent aujourd'hui près d'un tiers des États parties au Statut, reconnaissant et acceptant ainsi la compétence de la CPI sur leur territoire ou contre leurs ressortissants. Ensuite, c'est parce qu'ils avaient ratifié le statut de la CPI, et donc accepté sa juridiction, que les pays francopho-

nes dont une situation est devant la Cour ont eux-mêmes saisi la juridiction et demandé au procureur d'ouvrir une enquête sur les crimes perpétrés sur leur territoire, reconnaissant par là même leur absence de capacité à mener à bien des enquêtes et poursuites sur ces crimes. Hormis l'hypothèse d'une saisine par le Conseil de sécurité, ce sont bien les États eux-mêmes qui décident de déférer les situations les plus graves de violations des droits de l'Homme. Enfin, de manière mécanique, le continent africain étant le théâtre récurrent de conflits et d'atteintes aux droits de l'Homme, ce sont les victimes africaines qui placent le plus leurs espoirs en la justice internationale. Si certains chefs d'État et représentants d'organisation régionale ont attaqué la Cour parce qu'elle se concentrait uniquement sur l'Afrique, il est fort probable que les victimes dans l'ensemble des situations traitées réclament l'action de la Cour, qui constitue pour elles le seul recours possible et utile.

Dans ce contexte, il appartient à l'OIF de poursuivre les efforts engagés en faveur de la Cour, et ce afin de contribuer à faire primer son effective objectivité sur la domination dénoncée.

L'accompagnement et l'encouragement en amont à la ratification du Statut pour les États de l'espace francophone qui ont seulement signé doivent donc être poursuivis, tout comme, en aval, l'appui et l'assistance technique à l'adaptation du Statut de Rome en droit interne et la mise en œuvre de mesures de suivi. Parallèlement, et dans le prolongement de la participation à la Conférence de révision, le renforcement de la présence politique francophone prioritairement dans toutes les instances concernées par la justice et la coopération judiciaire constituerait un débouché naturel.

### **Le défi des États : au-delà du principe de souveraineté, s'appropriier le principe de complémentarité**

La CPI fonctionne sur la base du principe de complémentarité avec les juridictions nationales en vue de préserver leur souveraineté. Mais, au-delà de la seule complémentarité procédurale, la justice pénale internationale doit se poser la question de son articulation avec d'autres processus et procédures à trois niveaux.

**Premier séminaire régional de  
formation sur le statut de Rome,  
(Dakar 7-11 décembre 2009)**

La délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme a apporté son concours, en partenariat avec le ministère de la Justice du Sénégal et le ministère des Affaires étrangères et européennes de France, au financement du premier séminaire régional de formation, organisé par la CPI, sur le thème « Regards croisés sur les enjeux et perspectives de la justice pénale internationale : la Cour pénale internationale et les juridictions nationales », destiné à des représentants des ministères de la Justice, des ministères des Affaires étrangères et des barreaux du Bénin, du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire, de Guinée, du Mali, du Niger, du Togo et du Sénégal.

L'OIF ayant toujours considéré la nécessité de la création et de l'installation d'une juridiction pénale internationale permanente, et l'importance d'une forte présence de ses États membres parmi les États ayant ratifié le Statut de Rome, l'organisation de ce premier séminaire dans les locaux du Centre de formation judiciaire de Dakar, au Sénégal, premier État à avoir ratifié le Statut de Rome et sur le continent le plus représenté au sein de l'assemblée des États parties de la CPI (trente sur cent dix) représentait un symbole fort.

L'objectif de ce séminaire était d'expliquer, par une formation interactive, le Statut de Rome à d'éminents professionnels du droit, afin de renforcer la coopération de leurs États avec la Cour.

La qualité des intervenants et des membres des délégations nationales invitées a permis des travaux et échanges approfondis, la levée de certains a priori et malentendus, et une meilleure compréhension du principe de complémentarité qui sous-tend l'action de la CPI en appui et en relais des juridictions nationales.

L'expérience de ce séminaire a mis en exergue le besoin d'informations, d'explications et de clarification des professionnels du droit des États parties à la CPI, et l'utilité pour la CPI de se rapprocher de ses États membres, afin de mieux intégrer son action à leurs réalités.

Ce type de manifestation s'inscrit tout à fait dans les recommandations de la IV<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice (Paris, février 2008), en matière d'appui à la diffusion et à l'harmonisation du droit, et devrait pouvoir se reproduire dans les autres régions de l'espace francophone.

Premier niveau : la subsidiarité avec les justices nationales. Le principe de complémentarité qui sous-tend le fonctionnement de la Cour pénale est rappelé au point 2-c de la Déclaration de Paris. Il conditionne l'effectivité de la coopération des États parties au Statut de Rome. Il signifie que, lorsque les victimes de violations des droits de l'Homme ou de crimes internationaux ne peuvent obtenir justice dans le cadre de leurs systèmes nationaux, elles se tournent vers la justice internationale, qui ne peut toutefois être activée qu'en vertu d'un principe alternatif de subsidiarité par rapport à la justice nationale qui a l'obligation première d'agir. Par conséquent, ce n'est que lorsque les sys-

tèmes nationaux de justice se sont avérés inefficaces ou ineffectifs que la justice internationale peut intervenir. La mise en œuvre de la complémentarité suppose donc d'identifier les critères de recevabilité et de conditionnalité pour accepter l'examen de l'affaire. Cette objectivisation du principe de complémentarité repose, aux termes de l'article 17 du Statut de Rome, sur l'examen par la Cour du manque de volonté ou de l'incapacité des États à enquêter ou à poursuivre. Ces deux constats conditionnent la recevabilité de la requête. Le manque de volonté de l'État peut relever : d'une procédure engagée mais qui n'a pour seule finalité que de couvrir d'autres personnes plus haut

placées (simulacre de procès) ; d'un retard dans la procédure incompatible avec l'intention de traduire une personne en justice (dossiers dormants depuis des années) ; d'une enquête menée et de poursuites engagées, mais de façon non indépendante et partielle. L'incapacité renvoie à un système judiciaire effondré ou indisponible ; ou à un manque total de ressources matérielles et humaines. Mais la Cour peut aussi avoir un effet dissuasif qui porte ses effets sur certaines situations nationales qui ne sont même pas encore l'objet d'une enquête du procureur (c'est le cas de la Guinée). La jeunesse de la Cour rend cependant difficile l'analyse d'une critériologie qui n'a pas encore été finalisée ni systématisée en jurisprudence. L'objectivité dans l'admission d'une requête peut donc être parfois contestable et, paradoxalement, nourrir encore un peu plus l'argument de la sélectivité du juge international. C'est donc ici un véritable enjeu pour l'OIF que de veiller à la pleine opérationnalité du mécanisme de Rome dès que ce dernier est ratifié, c'est-à-dire appuyer les logiques d'articulation entre les juridictions des États francophones et la juridiction internationale pour que la volonté politique des États fasse échec au procès en hégémonie de la Cour.

Le deuxième niveau de complémentarité n'est plus procédural mais doit se penser en termes d'articulation avec des processus moins judiciairisés de résolution des conflits, comme les processus de paix. La CPI peut-elle compromettre un processus de paix ? Cette question repose sur le postulat que justice et paix sont irrémédiablement opposées et ne peuvent se concilier. Cet argument est utilisé par certains États qui, sur cette base, refusent de signer et ratifier le Statut de Rome. Il importe de souligner que de tels raisonnements aboutissent à exclure les victimes d'un processus de justice. Et, que cette assimilation est abusive. Le rôle de la justice de sortie de crise est précisément de parvenir à la paix et à la réconciliation par la synergie de mécanismes extrajudiciaires, comme les commissions vérité, avec des instances juridictionnelles. Et, à ce titre, la juridiction pénale internationale est un instrument fort du processus de justice transitionnelle. Les expériences montrent que si l'aboutissement d'un procès n'est pas une condition *sine qua non* pour que l'activation du juge pénal contribue à la recherche ou à la consolidation de la paix, il ne peut non plus y avoir de paix sans proces-

sus de justice et sans identification des responsabilités pénales. Les chefs d'État et de gouvernement proclamaient à ce titre dans le chapitre III-3 de la Déclaration de Bamako leur attachement au « *cadre politique de l'État de droit et à la protection des droits de l'Homme [...] facteurs d'une paix durable* ».

Le troisième niveau d'analyse de la complémentarité débouche sur la notion de compétence universelle. Dans cette hypothèse, les victimes de crimes internationaux ne peuvent obtenir justice ni dans leur propre pays, ni face à des tribunaux pénaux internationaux dont la compétence à l'égard des crimes n'est pas établie. La dernière ressource est l'utilisation du principe de compétence extraterritoriale ou de compétence universelle. La complémentarité n'est plus subsidiaire ; elle s'efface au profit d'une logique de substitution. La compétence universelle s'est avérée cruciale pour lutter contre les « angles morts » de l'impunité. Ce mécanisme permet aux États de poursuivre l'auteur présumé de violations graves des droits de l'Homme ou de crimes internationaux, quels que soient le lieu du crime et la nationalité de la victime ou de l'auteur. Le concept est fondé sur la reconnaissance que certains crimes sont si graves qu'ils touchent la communauté internationale dans son ensemble et que tous les États ont le devoir de veiller à ce que ces crimes fassent l'objet d'une enquête et, le cas échéant, de poursuites. Ainsi, dans l'espace francophone, les victimes d'Hissène Habré, après avoir épuisé les recours au Tchad, ont recherché justice en Belgique, puis au Sénégal, suite au mandat donné par l'Union africaine, à travers le mécanisme de la compétence universelle. Le succès relatif de l'ouverture de certaines poursuites et procès, ainsi que des condamnations prononcées ont pu engendrer des réactions négatives se traduisant par une pression diplomatique visant à limiter la portée de la compétence universelle à un point tel que certains États ont accepté de modifier leur législation pour restreindre l'application de ce principe, à l'instar, dans l'espace francophone, de la Belgique en 2003.

### **L'accès aux mécanismes régionaux et internationaux de justice : la participation effective des victimes**

Soutenir la capacité et la volonté de la justice nationale, conformément aux prescriptions de Bamako, c'est aussi garantir aux victimes un droit de participation judiciaire, tant l'expérience démontre la réticence ou les difficultés des justices nationales à jouer leur rôle lorsqu'elles n'y sont pas appelées, voire contraintes, par les victimes elles-mêmes. Dix ans après l'adoption de ce texte normatif pour la Francophonie, une réflexion sur le statut des victimes ne peut qu'appuyer les engagements pris en faveur de la lutte contre l'impunité dans l'espace francophone des droits de l'Homme. C'est d'ailleurs à l'occasion de l'examen du recours concernant la République démocratique du Congo que la Cour a précisé un peu plus le contour du statut des victimes.

#### **Au niveau international**

Les États sont les sujets traditionnels du droit international, ce qui explique un certain « oubli » des individus par le droit international. Mais à partir du moment où un droit pénal international a commencé à se forger, les individus, considérés comme les victimes des crimes, ont peu à peu été réintroduits dans la procédure internationale et un droit des victimes à obtenir justice, vérité et réparation a été progressivement établi en droit international. Car il devenait évident que la justice internationale ne devait pas seulement avoir un rôle rétributif, visant la sanction du coupable, mais également un rôle restauratif, permettant aux victimes de participer à la procédure et de recevoir réparation des préjudices subis. Devant les tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, établis après la Deuxième Guerre mondiale, ainsi que devant les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, les intérêts des victimes ont été dans une grande mesure négligés et leur rôle généralement restreint à celui de témoins. Ces juridictions reposent en effet principalement sur des principes de *common law* qui ne permettent pas aux victimes d'accéder à la procédure autrement qu'en cette qualité. Le Statut de Rome, davantage ancré dans le droit romano-germanique, a constitué la première avancée majeure en reconnaissant un statut indépendant aux victimes ;

tout comme, en Francophonie, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens qui, appliquant les droits international et cambodgien, leur attribuent le statut de partie civile (4 004 victimes se sont constituées parties civiles pour le deuxième procès devant ces chambres).

Cette admission des victimes à l'instance soulève néanmoins un certain nombre de questions. Le Statut de Rome ne contient pas de définition sur la notion de victime, alors que la Déclaration de l'ONU sur la justice pour les victimes des Nations unies de novembre 1985 la définit largement : sont considérées comme victimes « *des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un État membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir* ». Une personne peut alors être considérée comme une victime, que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable, et quels que soient ses liens de parenté avec la victime. Le terme « *victime* » inclut aussi, le cas échéant, la famille proche ou les personnes à la charge de la victime directe et les personnes qui ont subi un préjudice en intervenant pour venir en aide aux victimes en détresse ou pour empêcher la victimisation.

Mais reconnaître la qualité de victime devant la juridiction n'est pas suffisant ; encore faut-il que la victime participe à la procédure. Cela suppose une appropriation du mécanisme de la CPI. À l'occasion de l'affaire en cours sur la République démocratique du Congo, la chambre préliminaire 1 de la Cour a reconnu, dans sa décision du 17 janvier 2006, que six victimes avaient le droit de participer aux procédures devant la CPI, y compris au stade de l'enquête, et a précisé les modalités. Elle reconnaît que « *le droit [des victimes] d'exposer de façon générale leurs vues et préoccupations quant à l'enquête concernant une situation et de déposer des pièces devant la Chambre préliminaire ne peut avoir d'incidences négatives sur l'enquête* ». Ainsi, « *le statut [de la CPI] confère aux victimes une voix et un rôle indépendants dans la procédure devant la Cour* ». Par ailleurs, « *la chambre estime que l'article 68-3 du statut [qui définit le droit*

à participation des victimes] confère également aux victimes le droit de participer à la lutte contre l'impunité ». D'où elle déduit que « les intérêts personnels des victimes sont concernés de manière générale au stade de l'enquête puisque la participation des victimes à ce stade permet de clarifier les faits, de sanctionner les responsables des crimes commis et de solliciter la réparation des préjudices subis ».

Or, la participation des victimes suppose des mécanismes de garantie. En raison du large nombre de victimes de crimes de masse, les conditions de l'effectivité de leur participation à l'instance juridictionnelle se posent. Car comment garantir la réalité de leurs droits, un accès effectif aux tribunaux, une bonne administration de la justice et un procès équitable dans ces conditions ? La solution passe par l'organisation d'une représentation légale commune qui permette la protection de la victime. Cette représentation doit être encadrée mais aussi protégée face aux tendances actuelles des juridictions internationales qui visent à favoriser la représentation légale par des avocats internes à ces juridictions. Il s'agit donc d'instaurer une représentation légale indépendante.

Enfin, l'enjeu ultime de la participation des victimes est aujourd'hui la réparation. Traditionnellement, la réparation aux victimes n'était pas considérée comme une priorité de la répression des crimes. Mais l'évolution des régimes judiciaires nationaux a été accompagnée d'une évolution parallèle du droit pénal international, fortement influencée par l'évolution de la jurisprudence internationale sur les droits de l'Homme ainsi que celle des cours régionales. La participation au processus judiciaire constitue alors en elle-même une première forme de réparation. Quant à l'indemnisation, même importante, elle ne doit pas être considérée comme la forme de réparation principale et attendue. Au-delà, c'est le droit à la vérité qui est au cœur de toute réparation et qui répond à une réelle demande des victimes.

L'accès des victimes aux juridictions internationales est encore un défi pour l'avenir car de nombreux obstacles restent à surmonter. Leur participation aux procédures internationales ne doit pas être considérée comme leur unique implication dans de tels processus. Il convient de tenir compte de la spécificité des

juridictions internationales, qui ont à connaître des crimes massifs et des situations complexes, dans lesquelles il est difficile d'individualiser le rôle et le préjudice de chaque victime. La sélectivité des poursuites, le défaut d'information des victimes sur leurs droits, les risques encourus surtout en situation de conflit récurrent et l'accès encore limité à ces juridictions internationales limitent aussi leur participation.

### Au niveau régional

La situation se présente différemment dans les divers ordres régionaux qui concernent certains pays membres de l'OIF. En général, les commissions et les cours de défense des droits de l'Homme peuvent recevoir des pétitions individuelles formulées à l'encontre des États, ce qui replace immédiatement l'individu-victime au centre du processus juridictionnel.

C'est le cas pour les États francophones qui ont ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Le texte prévoit deux procédures aux termes desquelles les États membres peuvent être tenus responsables de violation des droits et libertés fondamentales établis par la Convention. Un État peut dénoncer devant la Cour européenne des violations présumées des droits garantis dans la convention par un autre État ; mais des particuliers ou des ONG peuvent aussi saisir la Cour européenne. Avant l'entrée en vigueur du protocole n° 11, les particuliers ne pouvaient porter plainte que si l'État visé par l'accusation avait déclaré accepter la compétence expresse de la Cour. Depuis l'entrée en vigueur du protocole n° 11, tous les États membres parties à la Convention sont obligatoirement tenus d'accepter ces procédures engagées par des particuliers, des ONG ou des groupes de particuliers affirmant être victimes de violations.

Le système interaméricain diffère des autres systèmes régionaux en ce qu'il se fonde sur deux instruments distincts, bien qu'en corrélation. Il y a, premièrement, le système de défense des droits de l'Homme de l'Organisation des États américains (OEA) qui repose sur la Charte de l'OEA et sur la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'Homme de 1948 (Déclaration américaine). Il y a, deuxièmement, le système résultant de la Convention américaine relative aux

droits de l'Homme de 1969 (CADH). Dans les deux cas, la Commission interaméricaine des droits de l'Homme a autorité pour recevoir les communications des États et des particuliers dénonçant des violations des droits de l'Homme figurant dans la Déclaration américaine ou dans la Convention. Et les États signataires de la Charte de l'OEA, y compris ceux qui ont souscrit à la CADH (c'est le cas d'Haïti), reconnaissent automatiquement la compétence de la Commission interaméricaine pour recevoir les pétitions de particuliers dénonçant des violations de leurs droits.

En collaboration avec la Commission, la Cour interaméricaine des droits de l'Homme fait partie de ce système de protection des droits de l'Homme dans l'espace américain. Institué en 1979, le système a su évoluer tant sur un plan quantitatif (avec un accroissement des États parties à la Convention) que qualitatif (aujourd'hui vingt États se soumettent à la juridiction obligatoire de la Cour alors qu'aucun État partie n'avait reconnu, à l'origine, sa compétence contentieuse obligatoire). Pour ce qui concerne l'espace francophone, Haïti a ratifié la convention le 14 septembre 1977 et accepté sans réserve la compétence obligatoire le 20 mars 1998.

Enfin, certains États de l'espace africain francophone pourront être justiciables devant la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples qui a certes tenu sa première session en juillet 2006 mais qui n'est toujours pas opérationnelle. Dans le système actuel, les États sont autorisés à saisir la CADHP (instituée en 1987 en tant qu'organe responsable de la mise en œuvre de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples) mais aucune disposition n'autorise expressément la saisine par des individus victimes de violations. La CADHP a toutefois interprété l'article 55 de la Charte, qui se réfère aux « *communications autres que celles des États* », comme donnant son accès aux individus .

### **Le droit pénal international, moteur de la modernisation des droits nationaux**

Dans l'évolution récente du droit international, il y a un aspect novateur qui organise la répression des crimes internationaux les plus graves, principalement dans

les États en situation de conflit ou de sortie de crise. Les États membres de la Francophonie ne sont pas en reste de ce mouvement qui est double dans ses manifestations. Il se caractérise, tout d'abord, par l'émergence d'un droit pénal international accompagné, dans son essor, par une multiplication d'institutions juridictionnelles chargées de le sanctionner. Mais il se réalise, aussi, par une criminalisation sans précédent de cet espace pénal mondial en formation encore loin d'être stabilisé.

Dans ce contexte d'intensification des relations internationales et de dialogue transnational des juges, les juridictions pénales internationales font figure de degré avancé des processus d'internationalisation. Plus que d'une internationalisation normative, elles marquent ici le mouvement d'internationalisation institutionnelle que la communauté des États appelle de ses vœux. L'idéal d'un droit pénal universel commande cette attraction au niveau supra-étatique des compétences pénales jusque-là considérées comme attributions exclusives des États souverains.

Sous cet angle, l'émergence de ce droit pénal international ne fait que pointer les carences des législations nationales. Soit qu'elles aient codifié les infractions mais qu'elles n'en assurent pas la garantie ; soit que ces crimes soient volontairement ignorés des droits nationaux. Cette mise en abîme des droits nationaux est la conséquence d'un fonctionnement de la Cour sur la base du principe de subsidiarité. Le recours devant la CPI signifie que les États n'ont pas agi comme ils auraient dû le faire, c'est-à-dire en se dotant d'une législation pénale adaptée qui leur attribue compétence pour juger ce type d'infractions et d'institutions capables de les juger. Certains ont pu souligner que derrière chaque procès devant la Cour se trouvaient, en filigrane, les procès des carences étatiques.

En pointant donc indirectement les lacunes de la compétence pénale nationale et les défaillances des droits nationaux dans la protection effective des droits de l'Homme, le droit pénal juridictionnel international peut rétroagir sur les droits nationaux. Il peut justifier des réformes des systèmes judiciaires et commander des modernisations des législations pénales. Une telle perspective revient alors à considérer l'instauration de

la CPI et du corpus juridique qui en découle non plus véritablement comme un progrès mais comme un échec de la communauté internationale, et particulièrement du Conseil de sécurité dans le cadre des missions de maintien ou de rétablissement de la paix, à empêcher les violations massives, d'une part ; et des États incapables d'exercer à plein leur souveraineté par la *juris dictio* sur ces crimes, d'autre part. De surcroît, le caractère universel du droit pénal international qui découle du Statut de Rome repose sur un paradoxe essentiel, à savoir sa contractualisation. L'admission de la compétence de la Cour dépend d'un accord de volonté relatif. La vocation universalisante du droit pénal international se heurte ici au relativisme du volontarisme politique. Ce qui n'est pas le moindre des paradoxes dans un contexte promu par la Déclaration de Bamako de lutte permanente et absolue contre l'impunité.

Face à cette situation contrastée, et dix ans après l'adoption de la Déclaration, l'OIF ne peut qu'appuyer et suivre les procédures de ratification du Statut de Rome par ses États membres. C'est ensuite la transposition/traduction en droit interne des obligations pénales internationales qui doit obliger les pays francophones à adapter leurs législations, à construire un droit national de répression des infractions massives et, finalement, à vider de sa substance le principe de complémentarité. Ce ne serait pas ici un échec du droit pénal international mais au contraire une réussite puisque les États, et particulièrement ceux de l'espace francophone, seraient dans une logique de réappropriation de leur compétence pénale par la modernisation de leur propre droit. Dès avant Bamako et encore avec la Déclaration de Paris (point 5-a al.1), l'OIF a toujours soutenu et incité à l'adaptation des législations nationales. Dans un contexte d'internationalisation toujours plus accrue des droits répressifs nationaux, l'appui de l'OIF tend à s'intensifier.

## Conclusions

Le développement d'instruments de protection des droits de l'Homme sur le plan universel et régional a entraîné la mise en place de mécanismes de contrôle pour en assurer l'effectivité.

Sur le plan universel, le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies a créé un mécanisme original, l'EPU, qui évalue l'effectivité des droits de l'Homme dans l'ensemble des États membres. À la veille de la fin de ce premier cycle, la question du suivi et de la mise en œuvre des recommandations adoptées, tout comme celle des ressources nécessaires s'avèrent cruciales non seulement pour assurer la consolidation du mécanisme, mais, surtout, pour améliorer la situation des droits de l'Homme dans les pays. L'OIF continuera, dans la perspective du prochain cycle, de soutenir ses États membres dans le cadre d'un programme d'accompagnement de l'EPU.

Les systèmes régionaux tels que le Conseil de l'Europe et l'Union africaine sont à l'origine de traités internationaux, dont certains comportent des innovations qui contribuent au développement progressif du droit international des droits de l'Homme. Le régionalisme apparaît ainsi comme un complément naturel à l'universalisme, et en est même le garant dans ses effets.

La multiplication des organes et procédures mis en place pour donner effet aux instruments relatifs aux droits de l'Homme, même si elle est en butte à des difficultés de coordination importantes, est certainement un gage de vitalité pour tous ceux qui luttent pour le plein respect des droits, d'autant que des concertations institutionnalisées se mettent en place, tant au niveau universel que régional.

La montée en puissance de la société civile et des institutions nationales des droits de l'Homme dans la mise en œuvre des instruments internationaux est de nature à contribuer efficacement à l'effectivité des droits protégés.

Le rôle des INDH peut s'apprécier au regard des procédures du Conseil des droits de l'Homme, en particulier via leur implication dans le processus de l'EPU, ainsi qu'à travers les mécanismes de contrôle des conventions auxquels elles peuvent participer, notam-

ment en fournissant des informations complémentaires aux rapports officiels, facilitant ainsi une meilleure compréhension de la situation réelle sur le terrain.

En dépit des besoins de renforcement de leurs capacités, les INDH font l'objet de sollicitations de plus en plus nombreuses de la part de l'ensemble des acteurs concernés pour jouer un rôle clé dans la promotion et la protection des droits de l'Homme.

Ces dix dernières années, les activités de la société civile se sont considérablement développées au sein des enceintes internationales et régionales de protection des droits de l'Homme, mais également en marge des grandes réunions internationales (forums de la société civile précédant notamment les sessions de la CADHP). En parallèle, l'émergence et la montée en puissance des réseaux des défenseurs des droits de l'Homme leur permet de s'organiser davantage, de peser sur les débats, mais également de bénéficier d'une protection mutuelle.

Depuis dix ans, l'universalité des droits est à nouveau contestée et la Déclaration universelle des droits de l'Homme remise en cause alors qu'elle constitue le fondement des instruments internationaux adoptés dans ce domaine. Différentes formes de relativisme sont montées en puissance dans les instances internationales, tentant ainsi d'en influencer les travaux, particulièrement dans le cadre onusien.

Si la Francophonie refuse l'uniformisation culturelle, elle s'inscrit aussi fermement en faux contre l'amalgame dangereux qui est fait, par certains, entre universalité et occidentalisation, et ne saurait remettre en cause l'universalité des droits de l'Homme au nom du relativisme culturel.

Les nouveaux défis sont nombreux. La prise en compte des droits économiques, sociaux et culturels, de façon concomitante aux droits civils et politiques, semble plus que nécessaire afin d'en assurer leur effectivité et leur justiciabilité. De même, toute mesure touchant aux conditions d'exercice des libertés publiques et à la protection des droits doit être clairement encadrée, notamment concernant la protection des données personnelles et les lois sécuritaires visant à lutter contre le terrorisme.

La lutte contre l'impunité est un enjeu de réconciliation nationale et de protection des droits de l'Homme, à travers le rétablissement de la justice et de l'État de droit, et contribue à une paix durable.

Les évolutions de la justice nationale et des principes de responsabilité en vue d'une meilleure protection des droits de l'Homme dépendent de trois facteurs :

- la volonté et la capacité des systèmes de justice nationaux à lutter contre l'impunité ;
- l'adaptation et l'actualisation des droits nationaux aux standards internationaux en matière de droits de l'Homme, particulièrement à travers la ratification des instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme ;
- la responsabilisation de l'État dans la lutte contre l'impunité et plus généralement pour la protection des droits fondamentaux de ses citoyens.

L'établissement de la vérité constitue un élément clé dans la recherche de la justice et un enjeu stratégique en vue de la reconstruction, de la restauration et du pardon. Des voies complémentaires à la justice pénale, qu'elles soient nationales ou internationales, peuvent être empruntées par les victimes de violations des droits de l'Homme pour obtenir vérité, justice et réparation.

La réhabilitation de la justice en sortie de crise est un gage de crédibilité pour lutter efficacement contre l'impunité. Le discrédit qui entoure toutes les institutions de l'État et particulièrement sa justice, ainsi que l'incapacité de l'État autoritaire répressif à proposer une justice crédible sont à l'origine de la mise en place de solutions alternatives à la justice étatique.

Ces dernières années ont vu la montée en puissance de la justice pénale internationale avec la création de juridictions pénales internationales dont la compétence est limitée à des situations spécifiques et qui ont été instituées pour un temps déterminé. L'entrée en vigueur du Statut de Rome, instituant la CPI le 1<sup>er</sup> juillet 2002, constitue le principal fait marquant dans le domaine de la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves depuis ces dix dernières années.

Lorsque les systèmes nationaux sont défailants, la justice internationale peut se présenter comme un instrument de progrès car étant l'ultime recours pour les victimes de crimes internationaux. Bien que l'instauration de cette justice internationale se heurte à une forte contestation invoquant son utilisation trop sélective, et la considérant comme un nouvel outil de domination des relations internationales, une analyse objective de la situation démontre le contraire : hormis le cas du Soudan, déféré par le Conseil de sécurité, ce sont bien les États eux-mêmes qui ont décidé de soumettre la situation de leur pays devant la Cour. En outre, il est fort probable que les victimes, dans l'ensemble des situations traitées, réclament l'action de la Cour qui constitue pour elles le seul recours possible et utile.

La CPI fonctionne sur la base du principe de complémentarité avec les juridictions nationales en vue de préserver leur souveraineté. Ainsi, l'articulation est nécessaire, notamment pour l'identification des critères de recevabilité de l'affaire, ainsi que pour les processus moins judiciairisés de résolution des conflits, tels que les processus de paix. Enfin, l'articulation doit être faite avec la notion de compétence universelle, dont la logique de substitution a permis aux victimes d'obtenir justice lorsque cela n'était possible ni dans leur propre pays, ni devant les tribunaux pénaux internationaux dont la compétence à l'égard des crimes n'était pas établie. Dans le cas où certains crimes sont si graves qu'ils touchent la communauté internationale dans son ensemble, tous les États ont alors le devoir de veiller à ce que ces crimes fassent l'objet d'une enquête et, le cas échéant, de poursuites.

La CPI reconnaît un statut indépendant aux victimes et le droit de participer à la procédure. Néanmoins, l'accès des victimes aux juridictions internationales reste encore un défi car de nombreux obstacles demeurent – leur représentation, leur protection ou leur réparation.

Dix ans après l'entrée en vigueur du Statut de Rome, l'enjeu réside toujours dans la ratification des instruments du droit pénal international pour les seuls signataires ainsi que dans la mise en œuvre effective et pressante de l'engagement souscrit.



# PRÉVENTION, RÈGLEMENT DES CRISES ET DES CONFLITS, ET CONSOLIDATION DE LA PAIX

Les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface placent la prévention et le règlement des conflits, et la consolidation de la paix au cœur de l'intervention de la Francophonie depuis 2000.

La multiplication des crises a rendu nécessaires le développement et l'adaptation aux nouvelles contingences des dispositifs de prévention et de médiation.

Dans la perspective de la consolidation de la paix, la réforme des systèmes de sécurité des États fragiles constitue en outre un enjeu crucial pour l'instauration d'un environnement stable et pacifique.

Il s'agit d'évaluer, au regard des deux Déclarations de référence, les avancées et les difficultés enregistrées au niveau international dans la construction de la paix, et d'identifier les grandes tendances, les pratiques positives, en vue de conforter l'action de la Francophonie.

**“Une évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone sera conduite, à des fins de prévention [...]. Cette évaluation doit permettre [...] de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce”**

**(Bamako, chapitre V, 1)**

**“Confirmons notre volonté politique d'agir et d'exercer pleinement notre responsabilité de prévenir l'éclatement des crises et des conflits dans l'espace francophone, limiter leur propagation, faciliter leur règlement pacifique [...].”**

**(Saint-Boniface, 5)**

**“Soutenons les efforts que déploie le Secrétaire général de la Francophonie dans l'exercice de son mandat politique et dans la mise en œuvre du dispositif francophone d'alerte précoce, de prévention et de règlement des conflits [...].”**

**(Saint-Boniface, 6)**

**“Invitons l'Organisation internationale de la Francophonie à consolider ses capacités d'analyse, en collaboration avec ses États et gouvernements membres et les Organisations internationales et régionales [...].”**

**(Saint-Boniface, 8)**

**“Sommes déterminés à promouvoir le rôle des femmes et des jeunes dans la prévention des conflits, de manière à conforter, par des formations spécialement conçues à leur intention, leur apport essentiel à toute culture de paix [...].”**

**(Saint-Boniface, 37)**

**“Appelons [...] à une plus grande participation des médias à la prévention des conflits, notamment aux processus d'observation, d'évaluation et d'alerte précoce, ainsi qu'à la réconciliation”**

**(Saint-Boniface, 38)**

### **Contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce et de prévention des conflits**

- Renforcer la capacité de diplomatie préventive et de médiation de l'OIF, notamment en matière d'alerte précoce, en partenariat avec les organisations internationales et régionales dans les domaines de la collecte et de l'analyse de l'information, y compris par la formation ainsi que l'échange des outils et des expériences ;
- Poursuivre la réflexion sur les causes et les facteurs de conflictualité dans l'espace francophone, en prenant en compte les questions liées à la sécurité humaine, en cherchant également à affiner, dans le cadre du périmètre de Bamako, les indicateurs sous-tendant la fonction d'observation et de veille, ainsi que l'analyse des faits considérés comme déclencheurs des mécanismes de sauvegarde et de réaction ;
- Renforcer la participation effective des États et gouvernements à l'observation et à l'évaluation permanentes ;
- Continuer à développer, notamment dans le cadre du suivi des réunions de haut niveau organisées par l'ONU avec les organisations régionales, la coopération avec les organisations internationales et régionales par l'échange d'informations, d'expériences et de pratiques utiles afin de rendre complémentaires et plus efficaces les approches et les protocoles en matière de prévention des crises et des conflits, en particulier au niveau de l'alerte précoce, mais aussi en matière de réaction ;
- Approfondir la collaboration avec les représentations permanentes de la Francophonie et les groupes des ambassadeurs francophones auprès des organisations internationales, dans le cadre du développement des concertations francophones ainsi que de l'accompagnement d'une diplomatie préventive ;
- Contribuer au renforcement des capacités des médias, de la société civile, ainsi que des femmes et des jeunes en vue de leur participation à la prévention des conflits.

*“Face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l’Homme, les instances de la Francophonie se saisissent [...] de la question afin de prendre toute initiative destinée à prévenir leur aggravation et à contribuer à un règlement. À cet effet, le Secrétaire général propose des mesures spécifiques :*

*il peut procéder à l’envoi d’un facilitateur susceptible de contribuer à la recherche de solutions consensuelles. L’acceptation préalable du processus de facilitation par les autorités du pays concerné constitue une condition de succès de toute action.”*

**(Bamako, chapitre V, 2)**

*“En cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l’Homme [...] le Secrétaire général se met en rapport avec les autorités de fait. Il peut envoyer sur place une mission d’information et de contact.”*

**(Bamako, chapitre V, 3)**

*“Soulignons l’importance de renforcer les capacités et l’expertise francophones en matière de facilitation et de médiation, notamment par l’identification et la mobilisation des compétences et des acteurs engagés, ainsi que par l’échange d’expériences et la mise en œuvre de programmes de formation.”*

**(Saint-Boniface, 11)**

### **Renforcer les missions de facilitation, de médiation et de prévention**

- Affiner les modalités d’intervention de la Francophonie en termes de prévention ou de réaction, en cas de violations graves ou massives des droits de l’Homme, tout en favorisant le renforcement de la collaboration avec les organismes internationaux et régionaux ;
- Avoir recours, aussi souvent que nécessaire, à la désignation, par le Secrétaire général, d’envoyés ou de représentants spéciaux dans des situations de crises potentielles ou déclarées, en s’efforçant de favoriser les échanges réguliers entre eux et l’Organisation. Faciliter leurs missions, en s’efforçant de systématiser la méthodologie et le cadre de leurs actions. Promouvoir la tenue de réunions de concertation régulières entre les envoyés spéciaux de l’OIF et ceux dépêchés par les autres organisations, en mettant effectivement en œuvre les accords prévoyant une évaluation notamment au titre du dialogue politique entre elles ;
- Consolider les pratiques et les enseignements tirés des expériences francophones de médiation afin d’en affiner les approches, d’en parfaire les méthodes et de dégager les lignes directrices de la médiation en Francophonie.

### **Contribuer au règlement des conflits et accompagner les processus de transition**

- Recourir aussi souvent que de besoin à la possibilité de convocation, par le Secrétaire général, de comités *ad hoc* consultatifs restreints ;
- Œuvrer à faire préciser de manière rigoureuse le diagnostic de la crise, ainsi que les termes du dialogue national, en prévoyant ses procédures de fonctionnement, les modalités d’adoption de ses décisions, en fixant de façon réaliste sa durée et en incluant le recours à des garants nationaux pour assurer l’exécution de ses mesures ;
- Appuyer la dynamique des dialogues nationaux en vue de l’émergence d’un consensus politique favorable à la réconciliation nationale ;
- Assurer la présence de l’OIF aux débats en cours dans les enceintes internationales et régionales sur la prévention des conflits, le maintien et la consolidation de la paix ainsi que dans le domaine de la sécurité humaine ;
- Aider à diffuser et rendre accessibles les objectifs de la RSS dans l’espace francophone ;
- Mettre en place un programme d’action en faveur de la RSS dans l’espace francophone afin de proposer aux États qui le souhaitent des programmes d’appui et d’accompagnement dans ce domaine ;
- Contribuer à la réforme du secteur de sécurité dans l’espace francophone et adopter une démarche garante de la spécificité de son action en concentrant celle-ci sur l’observation et l’évaluation des systèmes de sécurité du monde francophone et les mesures visant à apporter une assistance directe aux processus de la RSS ;
- Développer un réseau réunissant des experts, des universitaires, des centres de recherche, des organisations de la société civile organisée et des ONG œuvrant pour accroître le fonctionnement démocratique et transparent des systèmes de sécurité.

“Sommes résolu à participer de façon active et concertée à la mise en place et aux travaux des nouveaux organes institués dans le cadre des Nations unies, à savoir le Conseil des droits de l’Homme et la Commission de consolidation de la paix, qui seront appelés à jouer, chacun dans leur domaines, un rôle de premier plan dans la promotion et la protection des droits de l’Homme, la prévention des conflits et la sauvegarde de la sécurité humaine.”

(Saint-Boniface, 13)

#### Appuyer les dispositifs de consolidation de la paix

- Poursuivre le plaidoyer auprès des instances financières internationales, des principaux partenaires multilatéraux de développement ainsi que dans le cadre des coopérations bilatérales, comme au sein de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, en faveur des pays en situation de sortie de crise ;
- Poursuivre les efforts en faveur de l’accompagnement des processus électoraux post-transition, ainsi que du renforcement des capacités des institutions.

“Entendons mettre en œuvre notre décision d’Antananarivo visant à assurer une plus forte participation de nos pays aux opérations de maintien de la paix, en étroite coopération avec l’Organisation des Nations unies et les organisations régionales compétentes.”

(Saint-Boniface, 16)

“Demandons également au Secrétaire général d’examiner les possibilités pour l’Organisation internationale de la Francophonie d’être associée aux différents programmes de renforcement de capacités en maintien de la paix [...]”

(Saint-Boniface, 18)

#### Appuyer les dispositifs de maintien de la paix

- Inciter les États et gouvernements membres de la Francophonie à s’investir et à s’impliquer davantage dans les OMP à travers le renforcement de leurs capacités ;
- Encourager les partenariats entre pays membres afin de doter les moins nantis des moyens humains, matériels et financiers pour assurer leur participation aux OMP ;
- Soutenir, par les capacités francophones disponibles, la formation aux OMP dans les centres de formation tels que les écoles nationales à vocation régionale ou encore le Centre Pearson pour le maintien de la paix du Canada ;
- Participer activement, en qualité d’observateur, aux travaux du Comité spécial sur les OMP des Nations unies, afin d’œuvrer à la promotion de la concertation entre pays francophones au sein de ce comité ;
- Promouvoir l’usage du français dans les OMP et soutenir les initiatives d’étude et de recherche en français sur les OMP.

# PRÉVENTION DES CONFLITS ET ALERTE PRÉCOCE

La décennie qui s'achève a été marquée par de nombreuses situations de crise et de conflit dans l'espace francophone. Ces crises sont essentiellement de nature intra-étatique. Leurs causes sont multiples et difficiles à cerner avec précision. Plusieurs d'entre elles peuvent être liées aux conditions socio-économiques des pays où l'État peine à répondre aux besoins de base de la population, besoins qui s'articulent en termes de sécurité, d'accès aux institutions politiques et de participation au développement du tissu économique. Par sa faiblesse, son incapacité à intervenir ou simplement par la mainmise de certains groupes ethniques sur le pouvoir, l'État peut lui-même créer les conditions sous-jacentes aux crises. Ainsi, le manque de capacité structurelle et opérationnelle de l'État à agir afin de garantir les besoins élémentaires de la population se trouve au cœur de la problématique contemporaine des crises.

Face à ces difficultés, et en raison du risque permanent de crise, la communauté internationale a pris des mesures à même de prévenir de telles situations d'instabilité. Ces mesures ont évolué au cours de ces dix dernières années, tant en ce qui concerne les concepts, la méthodologie et les moyens, que les modalités de la coopération internationale sur ce terrain.

## État des lieux et tendances

La prévention des crises et des conflits est une œuvre de tous les instants. L'un des précédents rapports sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et

des libertés dans l'espace francophone, rappelait que prévenir signifie : « être conscient de tout ce qui affaiblit les États membres, c'est-à-dire le non-respect des droits de l'Homme et des règles du jeu démocratique, mais aussi la pauvreté, les luttes fratricides, l'absence de développement et le gaspillage des ressources, le déficit de dialogue entre les cultures et la circulation des armes ».

Au cours de la décennie 2000-2010, face à la résurgence des conflits, des acteurs et des dispositifs d'observation et d'alerte ont été activés. De même, la diplomatie préventive a été intensifiée.

## Une évolution du concept de prévention des conflits

Depuis les années 1990, face à la nouvelle situation générée par la fin de la guerre froide, le concept de prévention des conflits est venu occuper une place de plus en plus importante dans les relations internationales. Le débat autour de la thématique de la sécurité, qui a tellement structuré la fin du xx<sup>e</sup> siècle, pose un enjeu nouveau : passer d'une stratégie dissuasive de réaction, consubstantielle au monde bipolaire de la guerre froide, à une stratégie opérationnelle d'anticipation et de prévention des conflits dans le contexte d'une « sécurité commune et globale » liée au changement radical de la situation internationale.

Cette évolution concerne aussi bien les ressorts de la conflictualité (les conflits sont le plus souvent de nature interne) que l'émergence sur la scène internationale de nouveaux acteurs désormais incontournable-

bles, tels que les organisations internationales ou régionales, les organisations internationales non gouvernementales, qui jouent un rôle croissant dans les situations de pré ou de post-conflit.

L'idée trouve un début de consécration, sur le plan universel, lorsque le Secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros-Ghali, le 17 juin 1992, dans son Agenda pour la paix (A/47/277-S/24111 paragraphes 22 et 15), définit la diplomatie préventive comme une des quatre modalités d'action, à côté du rétablissement de la paix, du maintien de la paix et de la consolidation de paix post-conflit.

Le concept fait école au sein du « nouvel ordre mondial » et développe son propre corps de doctrine, étayée, le 6 décembre 1994, par la Déclaration de Budapest (« Vers un authentique partenariat dans une ère nouvelle ») adoptée par les chefs d'État et de gouvernement des États participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, un instrument international qui énonce, pour la première fois, le principe selon lequel une organisation internationale peut être « *un instrument de premier recours pour l'alerte rapide et la prévention des conflits* ».

Cette tendance va en s'intensifiant, notamment au sein du Système des Nations unies. Ainsi, dans ses recommandations, le rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies, dit Rapport Brahimi, du 21 août 2000 (A/55/305) fait de la prévention des conflits, et de la « *stratégie de prévention à long terme* », l'une des priorités des actions des Nations unies. Plus tard, dans le document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1), les États membres de l'ONU ont solennellement renouvelé leur engagement de promouvoir une culture de la prévention des conflits armés pour relever efficacement les défis interdépendants de la sécurité et du développement auxquels sont confrontées les populations du monde entier, et de renforcer les moyens de prévention dont dispose l'Organisation.

Ainsi, une culture de la prévention s'implante progressivement aux Nations unies, avec la volonté d'en développer les instruments et de les institutionnaliser. La prévention devient un élément essentiel

du dispositif de sécurité collective des Nations unies ; ce que le Conseil de sécurité, réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement, confirme solennellement, en adoptant la résolution 1625 (14 septembre 2005), qui « *réaffirme la nécessité d'adopter une vaste stratégie de prévention des conflits qui traite les causes profondes des conflits armés et des crises politiques et sociales d'une manière globale, notamment en favorisant le développement durable, l'élimination de la pauvreté, la réconciliation nationale, la bonne gouvernance, la démocratie, l'égalité des sexes, l'État de droit et le respect et la protection des droits de l'Homme* ». Il réitère, par ailleurs, son rôle dans les activités visant à prévenir les conflits armés et sa volonté résolue de prendre des mesures pour écarter les menaces qui pourraient peser sur la paix et la sécurité internationales.

Il est aujourd'hui indéniable que le concept de prévention des conflits a connu des progrès considérables au niveau international et national. De nouveaux outils et mécanismes ne cessent d'être mis en place. La plupart des organisations internationales, intergouvernementales ou non gouvernementales, se sont inscrites dans cette logique et se sont emparées du concept.

## Une pluralité d'acteurs et de dispositifs d'alerte

L'ONU joue un rôle important dans la prévention des crises et des conflits. Depuis 1992, cette question est au centre de ses activités. Le rapport du Secrétaire général de 2001 et la résolution subséquente du Conseil de sécurité (1366) déclarent que la prévention des conflits armés fait « *partie intégrante de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales* », et fait obligation au Système onusien de se doter d'une stratégie globale comportant des mesures opérationnelles et structurelles de prévention des conflits, en mettant l'accent sur l'obligation de procéder à « *l'évaluation des situations qui risquent de menacer la paix et la sécurité internationales* ».

Sur le plan régional, l'Union africaine, pour sa part, est de plus en plus active et intervient régulièrement

pour prévenir les conflits. C'est ainsi que, conformément à l'article 12 du Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité, le Conseil de paix et de sécurité a décidé, en 2007, la mise sur pied d'un système continental d'alerte rapide (CEWS). La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), par le biais de sa Commission des affaires politiques, de la paix et de la sécurité, développe d'importantes activités en matière d'alerte précoce. Financée par l'Union européenne et l'Agence des États-Unis pour le développement international, elle a créé un département d'alerte précoce qui, depuis 2002, en partenariat avec le West Africa Network for Peacebuilding (WANEP), gère un réseau (West Africa Early Warning and Early Response Network) qui couvre plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Il en va de même de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) qui, depuis 2002, s'est dotée du Mécanisme d'alerte rapide d'Afrique centrale (Marac) qui a pour mission d'appuyer le Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (Copax) dans sa mission de prévention, de gestion et de règlement des conflits.

Plusieurs organisations régionales et internationales ont donc choisi de faire de la prévention des conflits une priorité. Les missions et les moyens des unes et des autres varient considérablement et évoluent au fil du temps.

Un des outils les plus importants au soutien d'une action en matière de prévention des crises et des conflits est l'alerte qui consiste à « *la collecte systématique et l'analyse d'informations sur des régions en crise et dont la vocation est a) d'anticiper le processus d'escalade dans l'intensité du conflit, b) de développer des réponses stratégiques à ces crises, et c) de présenter des actions aux acteurs concernés afin de faciliter la prise de décision* ». L'alerte précoce comporte donc un objectif majeur, celui d'informer suffisamment à l'avance afin de pouvoir mener une action à temps : si l'appréhension des faits est claire, il sera plus aisé de prendre les décisions qui s'imposent.

Dans ce domaine, les expériences montrent que les organisations possédant des assises régionales fortes disposent d'un avantage comparatif important leur permettant de mieux apprécier et de mieux agir sur les situations conflictuelles potentielles. Ainsi, la col-

laboration entre organisations internationales et régionales devient-elle cruciale.

L'alerte précoce n'est pas simplement du seul ressort des organisations internationales ou régionales. Certaines OING, dont l'International Crisis Group qui couvre plusieurs pays de l'espace francophone, produisent périodiquement des analyses et des rapports qui permettent à la communauté internationale de prendre la dimension des conflits en émergence, de les prévenir ou de les contenir lorsqu'ils ont déjà éclaté.

De même, de nombreuses institutions, parmi lesquelles des universités ainsi que des OING ou des ONG spécialisées dans ce domaine, rassemblent et analysent des informations relatives aux conflits. Les acteurs de l'alerte précoce sont donc variés, qu'il s'agisse des gouvernements, des organisations internationales intergouvernementales ou non gouvernementales, des ONG, des universités ainsi que des groupes privés (*think tank*). Toutes ces institutions mènent leurs activités sur la base de méthodologies généralement semblables : des indicateurs à partir desquels l'observation est menée, soit à partir de sources d'information publiques ou privées ; avec, selon les cas, des recours à des correspondants nationaux qui contribuent à l'observation.

## Une intensification de la diplomatie préventive

Introduit dans la stratégie des Nations unies par le Secrétaire général *Dag Hammarskjöld*, il y a près d'un demi-siècle, dans le contexte de la guerre froide, le concept de diplomatie préventive a été mieux précisé en 1992, dans le point 3 de l'Agenda pour la paix du Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali, qui édictait ainsi un certain nombre de mesures visant à « *apaiser les tensions avant qu'elles ne provoquent un conflit [...] ou, si le conflit a déjà éclaté, [...] pour agir rapidement afin de le circonscire et d'en éliminer les causes sous-jacentes* ».

Depuis, ce concept a connu des développements importants : les organisations internationales et régionales ont multiplié les actions visant à prévenir des

conflits (information, alerte, gestion, etc.) pour faire de la diplomatie préventive l'un des axes privilégiés de leurs interventions. Elle se caractérise par l'utilisation, avec le consentement des acteurs impliqués, d'un ensemble de procédés diplomatiques et opérationnels ayant pour objectif la gestion préventive et pacifique des conflits en trois étapes : détecter les signes d'un conflit qui se prépare à éclater de façon violente, négocier la gestion pacifique des différends et des oppositions, et, enfin, stabiliser les rapports sociaux pour que le consensus trouvé soit consolidé et pérennisé. Ces actions sont généralement mises en œuvre avec une certaine discrétion.

Les organisations internationales et régionales ont intensifié le recours aux missions de bons offices entreprises soit par les Secrétaires généraux de ces organisations, soit par des envoyés ou représentants spéciaux spécialement nommés. Les missions effectuées régulièrement sur le terrain par ces émissaires ont valeur de prospection et de détection de tensions.

Dans l'espace francophone, l'Union africaine, la Cedeao, la Communauté de développement pour l'Afrique australe (SADC), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), l'Union européenne ou encore l'ONU (ainsi que quelques États, dans un cadre bilatéral) ont déployé de nombreux émissaires à des fins de prévention et de rétablissement du dialogue au cours de ces dix dernières années.

On peut par exemple citer l'intervention de la communauté internationale dans le cadre du conflit frontalier de la presqu'île de Bakassi qui a opposé le Cameroun et le Nigeria durant des décennies. Le Secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan, s'est personnellement impliqué pour encourager les deux pays à soumettre leur litige à la Cour internationale de justice (CIJ) et à les convaincre d'en accepter, a priori, la décision. À l'issue de l'arrêt, rendu en 2002, la communauté internationale, sous l'égide des Nations unies, a initié la mise en place d'une commission mixte Cameroun-Nigeria, présidée par le représentant spécial du Secrétaire général en Afrique de l'Ouest, chargée de suivre la mise en œuvre de la décision de la CIJ.

La normalisation, depuis le début 2010, des relations entre le Tchad et le Soudan peut également être

imputée, pour partie, aux actions de diplomatie préventive déployées par des organisations internationales. Les missions de bons offices menées par leurs envoyés spéciaux respectifs auront permis d'enclencher et de consolider un dialogue pacifique entre les deux pays.

On soulignera également que des actions concertées ont été développées entre envoyés spéciaux de plusieurs organisations internationales et régionales. C'est à ce titre, par exemple, que les envoyés spéciaux de l'Union africaine et de la Francophonie, et la représentante spéciale du Secrétaire général des Nations unies pour la République centrafricaine se sont réunis à Addis-Abeba et à Paris pour envisager les voies et moyens qui permettraient d'éviter une résurgence de la crise en République centrafricaine.

Enfin, au Tchad, les représentants spéciaux des organisations et les États impliqués dans l'accompagnement du processus de consolidation de la paix dans ce pays, sous l'égide du représentant spécial des Nations unies et chef de la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (Minurcat), se sont retrouvés à Stockholm pour dégager des solutions de nature à contribuer à l'apaisement du climat politique au moment où des divergences relatives aux textes électoraux étaient survenues.

## Une coopération approfondie entre les organisations internationales

Des efforts importants sont déployés dans plusieurs organisations internationales partenaires pour rendre efficaces les mécanismes de collecte, de sélection et d'analyse des informations. Des initiatives novatrices de réflexion et d'action ont été prises dans ce sens, notamment entre l'ONU et les organisations régionales. Cette volonté de collaborer devrait conduire au développement d'une approche proactive de l'alerte précoce et de la prévention des conflits, ainsi qu'au renforcement d'une dynamique de coopération entre organisations internationales. Elle devrait aussi se traduire par l'adoption de principes directeurs et de modalités pratiques de coopération au sein du Sys-

tème des Nations unies et entre celui-ci et les organisations internationales impliquées dans la prévention et la gestion des crises et des conflits.

Les réunions organisées conjointement en 2004 et en 2008 par l'OIF et l'ONU témoignent de leur détermination à renforcer de façon réelle leur coopération. Ce faisant, ces organisations soulignent leur volonté de dépasser le constat fait par le Secrétaire général de l'ONU, dans son rapport devant la 60<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, où il déclarait, à juste titre, que dans le domaine de la prévention, aujourd'hui encore, « *un fossé inacceptable sépare [...] la rhétorique de la réalité* ».

## Enjeux et perspectives

### Une clarification du cadre conceptuel

Sur le plan conceptuel, l'univers de la prévention des crises et des conflits est en mouvement sans que plusieurs des concepts de base ne soient véritablement clarifiés. Cette situation rend généralement difficiles l'analyse des situations et la capacité d'intervention. Dès lors, il conviendrait de bien circonscrire les différents stades de la crise : situation stable, situation de crise politique tendue, conflit politique violent, conflit armé de faible intensité et, ultimement, conflit armé de haute intensité. Une meilleure appréhension de ces différents états permettrait de mieux définir les notions d'alerte, de crise et, éventuellement, de conflit, et aiderait à mieux circonscrire les responsabilités des différents acteurs par rapport à la prévention et à la résolution de ces crises. En outre, le recours à de nouveaux concepts s'impose, tel celui de « violations alarmantes » dans l'analyse de l'état de crise. En effet, plusieurs organisations ont tendance à attendre que la situation corresponde aux éléments déclencheurs de la mise en œuvre des dispositifs avant d'intervenir. Or, souvent, ces éléments déclencheurs s'apparentent à des situations extrêmes (guerres, violences internes ou violations massives des droits de l'Homme) où il ne s'agit plus de prévenir une crise – déjà éclatée – mais de la gérer et d'en circonscrire la gravité. Dans de telles circonstances, une logique de prévention voudrait que l'alerte soit déclenchée à un stade moins

extrême, dès que les éléments annonciateurs de situations alarmantes, inacceptables ou potentiellement conflictuelles seraient connus (incitation au racisme, appels à la haine, formes de discrimination).

Une autre difficulté de nature conceptuelle se situe au niveau de la temporalité de la crise ou du conflit. On a souvent tendance à présenter la crise ou le conflit sous une forme linéaire avec un début, un milieu et une fin. Or, l'expérience démontre que, la plupart du temps, les crises présentent des caractéristiques cycliques, avec une alternance de moments de grande intensité et de moments de faible ou de moyenne intensité. Cette réalité peut laisser croire que les crises se pérennisent et que pas ou peu de progrès ont été faits dans leur résolution, ce qui n'est pas sans engendrer des frustrations et des attentes déçues, ainsi que des analyses faussées du rôle et des responsabilités des uns et des autres.

Enfin, il serait utile, particulièrement dans l'espace francophone, d'être à même de mieux comprendre les causes de la conflictualité, celles des crises et de leurs signes avant-coureurs ainsi que les liens entre ces situations. Les rapports antérieurs sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ont bien démontré à quel point l'analyse des causes profondes des conflits s'imposait et, en particulier, le rôle prégnant joué par le symbolique et le culturel. Des analyses plus approfondies à cet égard sont nécessaires afin que les leçons de la dernière décennie se transforment en paramètres prospectifs pour celle qui commence.

### Un renforcement des capacités des organisations internationales en matière de collecte, d'analyse et d'échange d'informations

En dépit des efforts déployés par les organisations internationales et sur le terrain, force est de constater que la plupart des organisations, qu'elles soient mondiales ou régionales, restent caractérisées par la faiblesse de leurs moyens et capacités, au regard de leurs besoins, et sont, pour cette raison, confrontées

à de nombreux obstacles qui limitent considérablement leur action dans le domaine de l'alerte précoce et de la prévention des conflits, et leur coopération opérationnelle.

Les insuffisances concernent notamment les capacités de collecte, d'analyse et d'échange régulier d'informations. Elles concernent également les capacités humaines, matérielles et financières. Outre l'insuffisance des moyens financiers, il convient également de relever la lourdeur des procédures au regard de l'urgence et de la spécificité des actions d'alerte précoce et de prévention des conflits.

Par ailleurs, la coopération et la concertation sont à l'ordre du jour pour une communauté internationale qui plus que jamais cherche à s'organiser. C'est ainsi que les Nations unies reconnaissent qu'elles ne peuvent pas, dans la plupart des cas, intervenir seules, ce qui exige des stratégies de plus en plus coordonnées et de l'information adéquate; il convient de capitaliser les avantages comparatifs des uns et des autres, et les stratégies doivent être foncièrement adaptées aux situations locales. Dans un document de 2009 portant sur la responsabilité de protéger, le Secrétaire général des Nations unies a identifié la coordination avec les autres organisations comme un « élément de base » de toute stratégie et appelé à un effort collectif afin d'arriver à l'élaboration d'une stratégie commune. « *Il faut aussi mettre au point des modes de collaboration plus efficaces entre l'ONU et les organismes régionaux et sous-régionaux. Ceux-ci doivent envisager de partager leurs moyens d'action et pas seulement de les renforcer comme c'est actuellement le cas en matière d'appui à la médiation. La collaboration aux échelons mondial et régional est une composante clé de la stratégie visant à permettre à la communauté internationale de s'acquitter concrètement de sa responsabilité de protéger, y compris de mettre en place le dispositif d'alerte rapide visé au paragraphe 138 du document final. Elle mérite que nous la soutenions pleinement, sans la moindre réserve.* »

L'appel à la coopération internationale est sans équivoque. Par les rencontres qu'elles ont organisées en 2004 et en 2008, la Francophonie et les Nations unies ont ainsi marqué leur volonté de contribuer à l'intensi-

fication et à la systématisation de la coopération entre organisations internationales et régionales dans les domaines de l'alerte précoce et de la réaction rapide.

Forte de son expérience en matière de coopération et de concertation relativement à la prévention des crises, notamment sur le terrain, chaque organisation devrait renforcer les mécanismes de collaboration et de coopération dans les domaines de la paix et de la prévention des crises et des conflits afin d'agir en synergie. Ce renforcement serait particulièrement nécessaire en raison notamment de la variété des cultures organisationnelles extérieures d'observation, d'alerte et de prévention ainsi que des moyens financiers très disparates à la disposition des organisations. Il conviendrait de mieux connaître les forces et les faiblesses de chaque organisation, leurs périmètres d'intervention et leurs capacités et modes d'intervention. Quoiqu'il soit sans doute illusoire de viser à la mise sur pied d'un système universel de prévention des crises et des conflits, toutes gagneront à un resserrement de la complémentarité de leurs actions en matière de prévention.

Il est également important de procéder à une étude comparative concertée des potentialités réelles de coopération opérationnelle des différentes organisations afin de convenir des convergences, des complémentarités, des avantages comparatifs et des facteurs de synergie propres à promouvoir davantage la coopération dans le domaine de la collecte, de l'analyse et de l'échange d'informations.

Le recensement et l'harmonisation des indicateurs d'alerte et de prévention s'avèrent également indispensables, de même que la formation, le perfectionnement et l'échange de personnels spécialisés. Il convient dans ce cadre de mettre un accent particulier sur l'assistance en ressources humaines en faveur des organisations partenaires démunies.

## La traduction de l'alerte précoce en réaction rapide

Dans le rapport de 2009 précité, portant sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le Secrétaire général de l'ONU témoignait de la difficulté de

### **Mise en place par le Secrétaire général d'un panel d'experts de haut niveau sur l'alerte précoce et la prévention des conflits dans l'espace francophone**

Pour répondre au défi de l'alerte précoce et de la réaction rapide, l'OIF et l'ONU ont organisé conjointement deux réunions de travail dédiées à ces questions. L'importance et l'urgence de mettre en place un système international permanent de consultation et d'échange d'informations, au-delà des quelques réseaux internationaux sectoriels existants, ont été soulignées à l'occasion de la première, qui s'est tenue en 2004. La réunion de 2008, qui a rassemblé la majorité des organisations internationales et régionales, des États ainsi que des organisations non gouvernementales clés dans le secteur, a approfondi ce constat et dégagé un certain nombre de priorités à mettre en œuvre pour rendre plus efficace et rationaliser l'intervention de la communauté internationale.

Dans la continuité de ces deux réunions, et donnant corps à l'engagement pris par les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie

en 2008 à Québec, le Secrétaire général a décidé, en mai 2010, de mettre en place un panel de personnalités et d'experts de haut niveau, chargé de formuler des recommandations concrètes visant à identifier les moyens les plus adéquats pour renforcer le dispositif d'alerte précoce et de réaction rapide et préventive de la Francophonie.

Les experts ont plus particulièrement discuté de l'amélioration du système d'information de l'OIF et de sa Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme et insisté sur la nécessité de sensibiliser et former les acteurs francophones à l'alerte précoce et à la prévention des conflits. Le passage effectif de l'alerte précoce à la réaction rapide en Francophonie passe en priorité, selon le panel, par une meilleure coordination en interne et avec les partenaires multilatéraux, ainsi que par le renforcement des moyens matériels et humains de l'Organisation.

Les recommandations formulées à l'intention du Secrétaire général à l'issue des travaux de ce panel peuvent être consultées sur le site <http://democratie.francophonie.org/>.

traduire l'alerte en réaction dans un cas donné. Les modalités les plus appropriées afin de faciliter le passage de l'alerte précoce à l'action rapide, dont ce texte faisait l'objet, représentent un sujet qui n'offre pas de réponses toutes faites, ni de solutions évidentes. Les grandes organisations internationales s'interrogent sur les modalités les plus appropriées pour améliorer tant la prévention que l'intervention opportune et le lien entre ces composantes, le tout dans un monde complexe, multipolaire, aux acteurs multiples et aux situations sans cesse changeantes.

Une des difficultés relatives à la traduction de l'alerte précoce en réaction rapide demeure sans doute celle du respect du principe de souveraineté nationale. Comment, en effet, une intervention, quelle qu'elle soit, peut-elle être justifiée en présence du principe fondamental, en droit international, de la souveraineté

des États et de son corollaire, le principe de la non-ingérence dans les affaires internes des États? Le consensus de la communauté internationale a évolué sur cette question ces dernières années, mais elle demeure d'actualité. La réponse paraît double. Tout d'abord, les pays, en tant que membres d'organisations internationales, souscrivent à des engagements relatifs à la démocratie, à la paix et aux droits de l'Homme. Ce faisant, ils renoncent en quelque sorte à la plénitude de leur souveraineté et acceptent la légitimité de commentaires et, éventuellement, d'interventions de la part de la communauté internationale. L'exemple de l'examen périodique universel mené par le Conseil des droits de l'Homme est significatif à cet égard. Ensuite, il paraît de plus en plus accepté que l'État ait des responsabilités qui font partie de sa souveraineté. En 2009, le Secrétaire général des Nations unies rappelait avec pertinence

au sujet de la responsabilité de protéger qu'elle « est l'alliée, et non l'adversaire, de la souveraineté. Elle découle du concept positif et affirmatif de la souveraineté en tant que responsabilité, et non de l'idée plus étroite d'intervention humanitaire. En aidant les États à s'acquitter de leurs obligations fondamentales en matière de protection, la responsabilité de protéger vise à renforcer, et non à affaiblir, la souveraineté. Son but est d'aider les États à y parvenir, et pas seulement de réagir en cas d'échec ».

On peut donc estimer que le principe de souveraineté nationale représente de moins en moins un obstacle à des commentaires ou, éventuellement, à des interventions de la communauté internationale, particulièrement lorsque les situations sont graves. Les mentalités à cet égard évoluent sans doute de façon lente mais sûre. Nombre d'observateurs estiment que la prochaine décennie verra un assouplissement de l'emprise du facteur de la souveraineté des États au profit de leur responsabilisation et de leur imputabilité à l'égard de la prévention des crises et des conflits.

Si les systèmes d'alerte précoce existent et sont fonctionnels, il arrive souvent qu'une crise survienne sans

qu'elle ait été véritablement anticipée ou que, si elle l'a été par les systèmes d'alerte précoce, elle ait été ignorée par les acteurs internationaux, souvent faute de volonté politique. Le Secrétaire général des Nations unies Koffi Annan a identifié trois raisons principales expliquant l'échec de la prévention des conflits : la réticence des parties à ce que des tiers en provenance de l'extérieur s'en mêlent, le manque de volonté politique au plus haut niveau de la communauté internationale et l'absence de stratégies intégrées de prévention des conflits au sein de l'ONU et de la communauté internationale. Si le jugement peut sembler sévère, il est toujours d'actualité.

Par ailleurs, le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide ne peut se faire que par une concertation entre les acteurs en présence. La diversité des organisations impliquées et des objectifs de chacune rend indispensables un accord et une coordination systématiques pour assurer ce processus.

Il convient d'assurer une répartition réaliste et effective des tâches entre les différentes organisations partenaires, compte tenu des compétences propres et des avantages comparatifs de chacune.

# RÈGLEMENT DES CONFLITS ET ACCOMPAGNEMENT DES TRANSITIONS

Parallèlement à la prévention des crises, devenue au cours de ces dix dernières années l'un des axes prioritaires d'intervention des acteurs internationaux dans l'espace francophone, les dispositifs et modalités de préservation des principes démocratiques, de gestion des conflits et d'accompagnement des sorties de crise se sont renforcés et précisés pour répondre aux défis posés par de nouveaux contextes et une multiplicité d'acteurs.

## De la promotion de la démocratie à la gestion des crises : un renforcement continu des dispositifs

La démocratie est devenue la norme organisatrice de la vie collective considérée par le plus grand nombre comme le seul système de valeur acceptable. C'est à l'aune de son respect que l'on juge désormais les régimes politiques, leur acceptabilité ou leur faillite. Porteuses de cette évolution, les organisations internationales et, particulièrement les organisations régionales, ont inscrit dans leurs textes cette notion de démocratie, en en faisant un objectif, voire un droit, et une condition indispensables à tout partenariat.

Néanmoins, son implantation, relativement récente dans certains pays, demeure fragile. La rupture des règles de la démocratie constitue l'une des causes les plus récurrentes des crises qui ont secoué l'espace francophone au cours de ces dernières années.

Dans ce contexte d'instabilité politique, parfois illustrée de manière violente, la communauté internationale a progressivement renforcé et adapté ses mécanismes institutionnels afin d'intervenir efficacement en cas de situation de crise, qu'elle soit issue d'une rupture démocratique ou non. L'arsenal normatif désormais disponible en matière de sauvegarde de la démocratie et de gestion des conflits n'est pas pour autant exempt de limites dès lors qu'il s'agit de le mettre en œuvre.

## L'affirmation du « droit à la démocratie »

Que le cadre soit européen, américain ou africain, les années 2000 ont vu l'apparition progressive et sûre d'instruments normatifs régionaux d'un « droit à la démocratie » dont le périmètre est varié et en évolution.

### **« Droit à la démocratie » et nouvelles normativités au sein des espaces régionaux**

Pour le continent américain, le besoin de se doter d'outils normatifs relatifs au soutien de la démocratie date de 2000, avec le Sommet des Amériques de

Québec, qui a mené à l'adoption d'une « clause démocratique » et d'une Charte démocratique interaméricaine. Cette Charte revêt une grande importance sur le plan conceptuel et normatif, parce qu'elle reconnaît expressément l'existence d'un droit à la démocratie, dès son article premier. Elle représente le développement le plus récent et le plus abouti de l'engagement des États du continent américain en faveur de la démocratie, et se conçoit comme un instrument autonome. Elle identifie de manière non exhaustive les composantes du droit à la démocratie et présente la démocratie comme reposant sur « *le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; l'accès au pouvoir et son exercice assujettis à l'État de droit, la tenue d'élections périodiques, libres, justes et basées sur le suffrage universel et secret, à titre d'expression de la souveraineté populaire ; un régime pluriel de partis et d'organisations politiques, ainsi que la séparation et l'indépendance des pouvoirs publics* » (article 3). La Charte démocratique interaméricaine admet aussi que la démocratie et le développement sont interdépendants et que la promotion des droits économiques et sociaux est consubstantielle à la démocratie.

Plusieurs organisations régionales africaines ont, elles aussi, profité des années 2000 pour se doter d'instruments de protection et de sauvegarde de la démocratie.

L'Union africaine a été particulièrement active en adoptant six textes essentiels traduisant une évolution significative de la place qu'elle accorde à la protection et à la sauvegarde de la démocratie. Il s'agit des déclarations de juillet 2000<sup>(1)</sup> établissant un cadre de réaction de l'Union africaine face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. Celle de Lomé précise les valeurs démocratiques et les principes communs de référence qui doivent être respectés, définit les changements anticonstitutionnels, édicte des mesures et actions qui seraient graduellement prises par l'Union africaine en cas de changement anticonstitutionnel et met en place un mécanisme de réaction y afférent. La Déclaration solennelle de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique vient étayer ce dis-

positif et affirme que « *la démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'Homme et des peuples, et l'État de droit sont des conditions préalables à la réalisation de la sécurité, de la stabilité et du développement sur le continent* ». Elle note, par ailleurs, parmi ses principes spécifiques, que la stabilité du continent « *nécessite que tous les États adhèrent scrupuleusement à l'État de droit, à la bonne gouvernance, à la participation populaire à la gestion des affaires publiques, au respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales* ».

L'Acte constitutif de l'Union africaine, adopté au même moment, consacre solennellement le principe de la primauté et de la promotion, par ses États membres, des valeurs et institutions démocratiques. La Charte énonce, sans ambiguïté, la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Un des instruments phares de l'Union africaine en matière de démocratie, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée en 2007, est considéré comme le pendant, pour le continent africain, de la Charte démocratique interaméricaine. Elle témoigne de la détermination de l'Union africaine à promouvoir et à renforcer la bonne gouvernance par l'institutionnalisation de la transparence, du principe de responsabilité et de la démocratie participative. La Charte africaine de la démocratie n'est cependant pas encore entrée en vigueur.

Enfin, en février 2010, la Conférence de l'Union africaine rendait une décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'Organisation. Relevant que la sauvegarde de la démocratie ne peut se limiter à la seule démarche répressive, la Conférence a insisté sur l'importance de « *la redynamisation du mécanisme de prévention structurelle des changements anticonstitutionnels de gouvernement* ».

D'autres organisations africaines se sont dotées d'instruments de renforcement de la démocratie. C'est ainsi que la SADC a adopté des principes et des lignes directrices régissant les élections démocratiques.

(1) Déclaration de Lomé AHG/Decl.5 (XXXVI) et Déclaration solennelle de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, AHG/Decl.4 (XXXVI).

La Cedeao a mis en place à la fin des années 1990 un mécanisme de réaction pour la sauvegarde de la démocratie; selon le premier Protocole de 1999, le mécanisme est mis en œuvre « *en cas de violations graves et massives des droits de l'Homme ou de remise en cause de l'État de droit* » et, en vertu du protocole de 2001, « *en cas de rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des droits de la personne dans un État membre* ».

L'Union européenne, par l'adoption du traité de Nice en 2002, s'est donné la capacité d'intervenir de façon préventive en cas de risque clair de violation des valeurs communes, dont celles relatives à la démocratie.

### **Une notion de démocratie à amplitude croissante**

La notion de démocratie n'est pas univoque, et son contenu ne peut être défini de façon limitative. Pour l'essentiel, le « *droit à la démocratie* » se définirait comme la faculté subjective des individus et des peuples d'exiger du pouvoir en place un régime politique fondé sur l'État de droit et la séparation des pouvoirs, dans le cadre duquel les citoyens élisent périodiquement leurs gouvernants et représentants par des élections libres et régulières.

Cependant, les instruments régionaux témoignent d'une conception plus holistique de la démocratie : l'exercice du pouvoir doit être gouverné par la reconnaissance du pluralisme politique, le plein respect des libertés d'expression, de la presse et d'association, et, enfin, par la jouissance effective des droits de l'Homme. Ainsi, la Cedeao articule son protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance autour de trois thèmes, dont celui de l'existence de « *principes de convergence constitutionnelle* ». Il s'agit notamment de la séparation des pouvoirs, de la légitimité démocratique acquise par des élections libres, ou encore de l'interdiction de tout changement de gouvernement procédant de modalités non conformes à la Constitution. De son côté, le protocole sur la bonne gouvernance de la Cedeao ne se limite pas à mentionner des droits et des libertés de façon abstraite mais innove dans sa conception de l'Homme pensé dans son univers social, autrement dit, « *d'in-*

*dividu inséré dans une collectivité et pourvu d'aspirations et de besoins* ». Ainsi, par exemple, la lutte contre la pauvreté et la promotion du dialogue social relèvent des devoirs des États.

L'enrichissement de la notion de démocratie se constate également dans les dispositifs de la SADC : la promotion des valeurs démocratiques repose sur celles de la démocratie représentative et parlementaire, avec pour objectifs la consolidation de la paix et de la sécurité, et la stabilité politique.

Pour sa part, la Charte démocratique interaméricaine admet que la promotion des droits économiques et sociaux est consubstantielle à la démocratie.

L'Union africaine, par sa Charte, doit contribuer à « *promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance* ».

L'accord de Cotonou entre l'Union européenne et le groupe des États d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP), signé le 23 juin 2000, consacre le principe de gouvernance entendue comme la capacité de l'État à servir ses citoyens, dépassant les concepts traditionnels de l'État de droit. L'apparition de cette notion de « *gouvernance* » est inédite et ouvre de vastes perspectives à la déclinaison de la notion de démocratie, élargissant d'autant son assise épistémologique.

## **La montée en puissance des dispositifs de sauvegarde de la démocratie**

De l'examen de l'évolution des dispositifs de sauvegarde de la démocratie au sein de l'espace francophone ces dix dernières années se dégagent un certain nombre de tendances : assouplissement des mécanismes, renforcement des éléments déclencheurs des dispositifs et leur systématisation et, enfin, ouverture de nouveaux espaces de dialogue.

## Des dispositifs plus souples en vue de la prévention

Le mûrissement des approches relatives à la promotion et à la sauvegarde de la démocratie se traduit par l'évolution des dispositifs qui favorisent désormais la prévention et l'intervention précoce comme paradigmes dominants, plutôt que la répression et la sanction. Le cas de la Charte démocratique interaméricaine illustre bien cette tendance : l'Organisation des États américains (OEA) doit prêter main-forte à un État « *lorsque le gouvernement d'un État membre estime que son processus politique, institutionnel et démocratique ou son exercice légitime du pouvoir se trouvent en péril* », ou « *lorsqu'il se produit dans un État membre des situations susceptibles d'avoir des incidences sur le déroulement du processus politique, institutionnel et démocratique, ou sur l'exercice légitime du pouvoir* ». La Charte interaméricaine s'inscrit donc dans la perspective de la consolidation d'un chantier collectif où le principe d'action est celui de la solidarité et de l'entraide, et où la sanction, qui ne doit intervenir qu'à titre exceptionnel, n'a pour vocation que de contenir les situations d'anomie pouvant contrarier le plein développement de la démocratie sur l'ensemble du continent. La Charte a ainsi rompu avec la tradition du « multilatéralisme réactif » qui caractérisait jusqu'alors les moyens d'action de l'OEA et dont les instruments faisaient référence à la rupture de l'ordre démocratique institutionnel, ce qui laissait en suspens les menaces à la démocratie autres que les coups d'État.

S'agissant de l'Union européenne, les négociations en cours de la révision de l'accord de Cotonou font apparaître le besoin exprimé par les États ACP d'une plus grande souplesse des mécanismes prévus au titre des articles 8 et 96. Ils préconisent, à cet égard, que « *toutes les possibilités de dialogue prévues à l'article 8 soient pleinement exploitées* » avant tout enclenchement de ce qu'ils considèrent comme « l'artillerie lourde » de l'article 96. Compte tenu de la dimension préventive du dialogue, il faudrait, à cet effet, selon les États ACP, améliorer son efficacité, que ce soit au regard des décisions conjointes (article 8) et des consultations à mener (article 96). Ces préconisations ont pour but d'éviter le recours précoce aux sanctions, car il y a des situations où elles s'avèrent inefficaces et ne repré-

sentent pas la solution idéale. Il conviendrait donc de prévoir des mécanismes de consultation plus souples, tels que la *troïka*, afin de favoriser un dialogue politique efficace entre les États ACP et l'Union européenne.

## Des conditions de mise en œuvre élargies

Ces dernières années, les conditions d'ouverture des mécanismes de sauvegarde ont indiscutablement été renforcées. Dans certains cas, leur élargissement découle de l'amendement de textes ou d'ajouts, comme ce fut le cas en 2005 lorsque l'acte constitutif de l'Union africaine a énoncé « *le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité* ». L'élargissement de l'assiette des éléments déclencheurs des mécanismes de sauvegarde peut également procéder de pratiques interprétatives : la Déclaration de Lomé identifie expressément les « *situations pouvant être considérées comme un changement anticonstitutionnel de gouvernement* », en établissant une liste limitative de cas de renversement d'un gouvernement issu d'élections démocratiques, à savoir le coup d'État militaire, l'intervention de mercenaires ou de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles, ou encore le refus par un gouvernement en place de « *remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières* ». Or, par la pratique interprétative, l'organe central du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de l'Union africaine, le Conseil de paix et de sécurité, a été amené à identifier des événements déclencheurs nouveaux, provoquant la mise en œuvre du mécanisme de réaction commune de l'Union africaine : il s'agit du non-respect de la légalité constitutionnelle ou encore de la violation de la légalité constitutionnelle. C'est ce qui est arrivé, notamment, en 2001 et en 2009 à Madagascar, en 2005 au Togo et en 2008 en Guinée.

Le protocole de la Cedeao de 2001 inscrit de façon formelle la question de la démocratie au cœur des causes de sanctions de son dispositif. C'est pourquoi, outre les cas de violations graves et massives des droits de l'Homme ou de remise en cause de

l'État de droit prévu dans le protocole de 1999, celui de 2001 articule les éléments déclencheurs des sanctions autour de la « *rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit* » et de la « *violation massive des droits de la personne dans un État membre* ». Le choix d'une telle formulation laisse ainsi à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, organe habilité à décider des sanctions, une véritable marge d'interprétation qui ne facilite pas toujours leur application.

Les années 2000 ont aussi vu une plus grande systématisation du recours à de nouveaux outils associés à la coopération pour le développement et mis au service de la démocratie et de son épanouissement. La technique de la « conditionnalité politique » en est un : l'Union européenne, dans le cadre de ses accords de coopération, pose comme condition de coopération un certain nombre de critères, d'engagements ou de pratiques en vertu de l'accord de Cotonou signé en 2000 et révisé une première fois le 23 février 2005. Ceux-ci comprennent, certes, le noyau dur constitué par la démocratie, le respect des droits de l'Homme et l'État de droit, mais aussi des critères tels que le respect des minorités, la bonne gouvernance ou le développement durable. D'une simple énonciation de la prise en considération des droits fondamentaux à ses débuts, la conditionnalité politique est devenue un complexe homogène, un « bloc de conditionnalité » pleinement contraignant pour la majorité des partenaires de l'Union européenne. Le paradoxe tient sans doute au fait que, sur le plan opérationnel, le recours à ce mécanisme par la suspension des obligations procédant d'un accord passé entre l'Union européenne et l'un de ses partenaires constituerait un moyen de dernier recours concrétisant l'échec final du dialogue, comme ce fut le cas pour Haïti en 2000, la Côte d'Ivoire en 2001, la République centrafricaine et la Guinée en 2003, et la Mauritanie en 2005. Le recours plus systématique à la « conditionnalité politique » traduit la reconnaissance, tant par les pays receveurs que donateurs de la légitimité, d'un faisceau de valeurs communes relatives à la démocratie et à la prévention.

Afin de renforcer le caractère permanent du dialogue, l'accord de Cotonou a par ailleurs prévu la mise en place d'un mécanisme d'« *évaluation régulière* » conduit par l'Union européenne sur la pratique des

droits de l'Homme, le respect des principes démocratiques, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques par les pays ACP, dans le but de mieux prévenir, gérer, et de trouver les solutions les plus adaptées là où sont constatés les risques de crise. L'article 9, paragraphe 4, précise que cette évaluation doit être menée en tenant compte des spécificités économiques, sociales, culturelles et historiques de chaque pays. L'acceptation de la légitimité d'un tel processus évaluatif se retrouve par ailleurs dans l'approche du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) qui repose essentiellement sur l'auto-évaluation des impératifs démocratiques de chacun des pays africains.

### **L'apparition de nouveaux espaces de dialogue sur les questions de démocratie**

Par l'accord de Cotonou, le mécanisme de réaction de l'Union européenne aux fins d'une protection de la démocratie dans les États ACP s'inscrit dans un cadre particulier, le « dialogue politique ». Même si ce « dialogue politique » ne constitue pas une nouveauté, l'accord de Cotonou lui confère un autre statut et en fait un instrument essentiel du partenariat renouvelé. En ce sens, le « dialogue politique » doit permettre une approche du développement qui inclut la prise en compte systématique des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, en tant qu'éléments essentiels du partenariat. En conséquence, le « dialogue politique » devrait contribuer à éviter le recours à des mesures de dernier ressort, telle la suspension de l'aide. L'idée n'est donc pas seulement de promouvoir le dialogue lorsqu'il y a un désaccord majeur ou une crise, mais de l'utiliser de façon constante pour traiter potentiellement tous les sujets ayant un impact sur le développement, comme la paix, la prévention des conflits, le commerce des armes, la migration. Pour ce faire, l'accord de Cotonou innove en ouvrant le dialogue à d'autres acteurs que les seuls gouvernements centraux, en y associant les représentants de la société civile, dont l'implication est jugée particulièrement importante dans les processus de consolidation de la paix, ainsi que les organisations internationales régionales, telles que la SADC, la Cedeao ou la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC). Le « dialogue

politique » doit aussi permettre d'aborder des sujets aussi importants que la cohérence entre les différentes politiques de l'Union européenne ou la coordination entre les différents bailleurs de fonds des États ACP.

## La consolidation des instruments dédiés à la gestion des crises

Qu'elles soient issues d'une rupture de la démocratie et du cadre institutionnel ou de tensions économiques, sociales ou ethniques, les crises auxquelles l'espace francophone a dû faire face au cours de cette dernière décennie ont justifié l'affermissement des dispositifs de gestion des conflits déployés par les organisations internationales et régionales. Si certains mécanismes traditionnels de médiation ont été précisés, un certain nombre de dispositifs nouveaux sont apparus, pour l'essentiel propres aux organisations régionales et sous-régionales.

### L'approfondissement des dispositifs classiques des organisations internationales

Plus ancienne organisation investie dans la gestion des conflits, l'ONU a inscrit dans sa Charte (chapitres VI et VII) le cadre de son intervention en cas de crise touchant un ou plusieurs de ses États membres, conférant un rôle prépondérant au Conseil de sécurité. L'action du Conseil se réalise notamment par l'examen et le suivi des questions inscrites à son ordre du jour, des contacts avec les protagonistes de ces crises, ou encore l'envoi de missions spécifiques pour exercer une pression sur les parties en conflit. Il a également la possibilité de décider de l'envoi de missions d'établissement des faits en vue de prévenir ou de limiter l'escalade d'un conflit. Enfin, c'est à cet organe que revient le droit d'adopter des sanctions à l'encontre des États fautifs et de décider<sup>(2)</sup> du déploiement et du mandat d'une opération de paix. La médiation, outil majeur de la prévention et de la gestion des conflits, relève davantage du Secrétaire général qui, par des missions de bons offices qu'il accomplit lui-même ou

qu'il délègue à ses représentants et envoyés spéciaux sur le terrain, permet de construire un dialogue politique avec les parties, alliant discrétion et persuasion.

Forte de cette expérience et au regard de la complexification des contextes de crise, l'ONU a décidé de renforcer son dispositif de médiation. Son département des affaires politiques (DAP) a ainsi engagé, dès 2004, à la suite des recommandations du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement créé par le Secrétaire général, un renforcement de ses capacités en la matière. Le DAP prévoit de servir de centre d'expertise et de conseil sur la médiation pour l'ensemble du Système onusien ainsi que d'organe de liaison avec les tierces parties exerçant une médiation et des bons offices et auxquelles les Nations unies peuvent apporter leur aide et leur soutien. Les améliorations proposées incluent la création d'un système pour l'identification et le recrutement des meilleurs médiateurs ainsi que pour la formation de nouvelles générations d'envoyés. Il a également été décidé d'établir, au sein du DAP, un groupe de soutien à la médiation qui, s'appuyant sur les expériences passées en matière de rétablissement de la paix, doit servir de centre d'échange de pratiques et d'enseignements tirés des missions. Le groupe a aussi pour mission de coordonner la formation des médiateurs. Un site Internet des médiateurs de l'ONU<sup>(3)</sup> a même été créé afin d'aider les acteurs de la gestion des crises à préparer une médiation.

De son côté, l'Union européenne a elle aussi consolidé ses dispositifs en matière de paix et de sécurité, et plus précisément d'accompagnement des crises : signé par les chefs d'État et de gouvernement le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, le traité de Lisbonne renforce considérablement la forme et le contenu de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), devenue la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). La fonction de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a également été créée : son titulaire coordonne notamment la PSDC et nomme les représentants spéciaux de l'Union euro-

(2) La résolution Acheson, permettant à l'Assemblée générale de recommander, voire de décider, la mise en place d'une mission de maintien de la paix, a été mise en œuvre pour la dernière fois en 1982.

(3) <http://peacemaker.unlb.org/index1.php>

péenne. Un service européen pour l'action extérieure accompagnant le haut représentant a été mis en place. Quant aux actions de l'Union européenne en matière de gestion des conflits, le traité de Lisbonne a ajouté de nouvelles missions, notamment en matière de prévention des conflits et de stabilisation à la fin des conflits (article 1<sup>er</sup>, point 47).

### L'émergence des organisations régionales et sous-régionales

Les organisations régionales et sous-régionales ont mis en place leurs propres mécanismes d'accompagnement des crises, pour l'essentiel au cours de cette dernière décennie, en adaptant leurs moyens d'action aux spécificités de leur environnement, tout particulièrement sur le continent africain.

Le protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine adopté le 9 juillet 2002 par les chefs d'État et de gouvernement précise la procédure à mettre en œuvre pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Le Conseil de paix et de sécurité est l'organe permanent de décision en la matière. Il « *constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique<sup>(4)</sup>* ». Il a notamment pour objectif « *d'anticiper et de prévenir les conflits. Lorsque des conflits éclatent, le Conseil de paix et de sécurité aura la responsabilité de rétablir et de consolider la paix en vue de faciliter le règlement de ces conflits* ». Parmi ses fonctions, le Conseil anticipe et prévient les différends et les conflits, entreprend des missions de rétablissement et de consolidation de la paix lorsque des conflits éclatent, pour faciliter leur règlement, ou encore recommande à la Conférence l'intervention de l'Union africaine et approuve ses modalités dans certaines circonstances graves. Il peut également imposer des sanctions chaque fois qu'un changement anticonstitutionnel de gouvernement se produit dans un État membre. Pour qu'il puisse mener à bien ses missions, le protocole prévoit la création d'un groupe des sages ainsi que d'un système continental d'alerte rapide, une force africaine prépositionnée et un fonds spécial.

Le groupe des sages – mis en place en 2007 – est composé de personnalités indépendantes s'appuyant sur le poids moral et politique des chefs d'État du continent pour inciter les autorités nationales en faillite à chercher et accepter une solution au conflit. Cet organe consultatif vient en appui au président de la Commission, en particulier dans le domaine de la prévention des conflits.

La Cedeao a également créé, le 19 février 2004, un conseil des sages ayant pour mandat de consolider la paix et de prévenir les conflits par la promotion d'une diplomatie de prévention dans la sous-région. Ce dispositif vient compléter le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, instrument clé de l'Organisation pour la gestion collective des questions de sécurité. Adopté le 10 décembre 1999 par les chefs d'État et de gouvernement de la Cedeao, ce mécanisme est activé en cas d'agression armée contre un État membre, de conflit interne susceptible de menacer gravement la paix et la sécurité sous-régionales, d'atteintes graves aux droits de l'Homme, de renversement ou de tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu. Il s'appuie, entre autres, sur le Conseil de médiation et de sécurité, créé en 2000 à Monrovia, qui met en œuvre les politiques de prévention, de gestion, de règlement des conflits et de maintien de la paix et de la sécurité, et autorise toutes les interventions de la Cedeao. Enfin, Ecowarn constitue l'outil d'observation et de suivi prévu pour la prévention des conflits de la Cedeao.

Par ailleurs, des organisations n'ayant pas les questions de paix et de sécurité dans leur mandat initial se sont récemment dotées de dispositifs en la matière. C'est le cas de la CEEAC qui a institué le Copax par un protocole signé le 24 février 2000 et entré en vigueur en janvier 2004. Le Copax est compétent pour traiter tant des conflits interétatiques que des conflits internes. Ses missions consistent aussi bien à veiller au maintien, à la consolidation et à la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique centrale, qu'à constituer et déployer des missions civiles et militaires d'observation et de vérification en vue de prévenir, de maintenir ou de rétablir la paix dans la sous-région. Il s'appuie sur différents organes techni-

(4) Article 2, point 1.

ques pour mener à bien ses missions : le Maroc ; la Commission de défense et de sécurité, qui rassemble les chefs d'état-major, des forces de police et de gendarmerie des différents États membres ; une brigade régionale de maintien de la paix, la Force multinationale d'Afrique centrale. C'est également le cas de la SADC qui, souhaitant s'impliquer dans la coopération régionale en matière de sécurité, de médiation dans les conflits et de coopération militaire, a adopté en août 2000 un protocole sur la coopération en matière de politique, de défense et de sécurité mettant en place un organe dédié à ces questions. Ce dispositif s'appuie sur le président de l'organe, une troïka constituée par le président en exercice, son prédécesseur et le président entrant, le Conseil des ministres, un comité inter-étatique de politique et de diplomatie composé de responsables des affaires étrangères et un comité inter-étatique de défense et de sécurité composé de ministres de la Défense, de la Sécurité publique et de la Sécurité de l'État.

## La gestion des crises et la sauvegarde de la démocratie face à de nouveaux défis

### La nécessité et les limites d'une action coordonnée

Un État est généralement membre de plusieurs organisations internationales et régionales. Celles-ci, on l'a vu, proposent une pluralité de normes et de dispositifs qui contribuent à assurer le maintien de la démocratie, la prévention et la gestion des conflits. C'est en cas de crise politique majeure, voire de putsch, que ces normes et dispositifs prennent toute leur dimension. Or, il n'existe pas actuellement de mécanisme universel unique et clairement établi qui harmoniserait les réactions internationales et imposerait le même traitement aux mêmes situations. Il serait à cet égard irréaliste de s'attendre à une approche unifiée et univoque des autorités internationales dans un cas donné. L'action concertée et coordonnée des États et des organisations régionales et internationales est sans doute la moins mauvaise des approches.

Si le recours à une telle action serait éminemment souhaitable, il faut cependant noter que les missions et les

finalités des organisations régionales et internationales sont variées en matière de promotion de la démocratie et de gestion de crise. De cette pluralité de missions découlent des capacités diverses à contribuer de façon originale, en collaboration avec leurs États membres et les autres organisations, au maintien et au développement de la culture démocratique. La plus grande limite à la concertation réside, dans le contexte actuel, dans la différence de traitement des situations de crise par les organisations régionales et internationales. Le défi des prochaines années consistera à parvenir à établir une meilleure concertation et coordination dans la prévention et une complémentarité dans l'action, en s'appuyant notamment sur la valeur ajoutée que chaque organisation peut apporter.

### Une volonté politique parfois insuffisante

La volonté politique d'agir pour assurer le maintien de l'ordre constitutionnel et démocratique constitue une condition nécessaire. Le principe de la souveraineté des États demeure cardinal au sein de l'espace international, et c'est sur cet élément que se heurte souvent la volonté des organisations régionales et internationales qui ont du mal à dégager les appuis suffisants pour intervenir de façon appropriée et en conformité avec leurs mandats.

La dernière décennie démontre que si cette volonté politique des organisations régionales et internationales s'est manifestée dans plusieurs cas, elle a manqué dans d'autres. Plusieurs exemples illustrent à la fois la relative imprévisibilité de l'application des mécanismes et la difficulté, voire l'impossibilité, de les appliquer de façon automatique. La complexité des situations, la multiplicité des intérêts en présence, particulièrement auprès des États membres, ne facilitent en rien l'application pure et simple des dispositifs alors que, par ailleurs, toute situation sera interprétée comme un précédent. Les organisations régionales et internationales sont aux prises avec des décisions qui exigent courage et détermination. Le défi, dans ce contexte, consistera à ce que les organisations régionales et internationales se soutiennent et coordonnent davantage leur action afin de s'assurer que la volonté politique ne fléchisse pas.

## La multilatéralisation du règlement des conflits et de l'accompagnement des transitions

La dernière décennie a été marquée par la survenance de plusieurs conflits au sein de l'espace francophone. Leur gestion a mobilisé toute une panoplie d'acteurs tant au sein des États en proie aux crises que parmi la communauté régionale ou internationale, et a suscité l'apparition de nouveaux outils de règlement des conflits (accords de paix, dialogues politiques nationaux, groupes internationaux de contact) et le renforcement de la collaboration entre les partenaires internationaux et nationaux intéressés à la solution de ces conflits.

### Une pluralité d'acteurs

La résolution des conflits dans l'espace francophone a été caractérisée par la diversité des intervenants dont les efforts ont porté sur la recherche de solutions consensuelles et de moyens à mettre en œuvre pour la réhabilitation des institutions afin d'assurer la paix et relancer le développement.

Sur le plan national, le concours de personnalités jouissant d'une autorité morale, soutenues par des acteurs de la société civile, a été déterminant à cet égard. Réunies dans des organes *ad hoc* créés dans le cadre de processus internes de règlement de la crise, à l'instar du Comité des sages en République centrafricaine, ces personnalités ont pu ainsi, même lorsqu'il ne s'est pas agi d'une solution définitive au conflit, contribuer à créer les conditions propices à la négociation.

Sur le plan international, différents types d'intervenants jouent un rôle significatif dans le règlement des conflits, à savoir les Nations unies, bien sûr, mais aussi les organisations régionales, telles l'Union africaine, l'Union européenne, la Cedeao, la CEEAC, la SADC, la Ligue des États arabes, l'Organisation de

la Conférence islamique (OCI), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou l'OIF. Les États jouent également un rôle important, en particulier par la médiation des chefs d'État qui jouissent d'une audience reconnue sur la scène internationale et régionale, et par l'intervention de personnalités éminentes qui sont en mesure de mobiliser des ressources étatiques, d'infléchir les velléités des protagonistes du conflit et de peser en faveur de la paix.

Cette pluralité d'acteurs peut présenter l'avantage de la complémentarité, certains jouissant d'un rôle central et d'une légitimité juridique, politique et opérationnelle alors que d'autres disposent d'avantages comparatifs, tels que la proximité et la connaissance des spécificités de leur région.

Cependant, des risques de concurrence peuvent très vite apparaître et remettre en cause les moyens communs mis en œuvre pour trouver une solution au conflit. Il en est ainsi du développement de procédures parallèles parfois contradictoires ou de nature à favoriser les incohérences.

### Des dynamiques endogènes appuyées par des efforts internationaux

Une seconde caractéristique de la multilatéralisation du règlement des conflits et de l'accompagnement des transitions est la combinaison de dynamiques locales et d'accompagnements extérieurs, notamment par les groupes internationaux de contact.

### Les accords de paix et les dialogues politiques nationaux

Malgré la complexité que revêtent les conflits survenus dans l'espace francophone depuis une dizaine d'années, le moyen le plus répandu pour leur résolution est la conclusion d'accords de paix qui permettent aux protagonistes de trouver des arrangements et des modalités à même de réguler, pendant toute la phase de la transition, leur comportement ainsi que le fonctionnement des institutions appelées, sur la base d'un consensus entre les acteurs politiques, à assurer

### **Les mouvements politico-militaires dans le processus de paix en République centrafricaine**

Depuis plusieurs années, la République centrafricaine est confrontée à une crise multidimensionnelle qui a fragilisé ses institutions, émietté le tissu socio-économique et favorisé l'insécurité. La situation s'est fragilisée de façon significative au lendemain des élections de 2005, avec l'entrée en scène de plusieurs rébellions au nord du pays. Leurs revendications reposent essentiellement sur des considérations identitaires.

Des négociations, engagées entre le gouvernement et les différents groupes armés, ont abouti à la signature d'un accord global intervenu à Libreville le 21 juin 2008. Les autorités centrafricaines ont choisi d'associer les mouvements rebelles aux différentes négociations qui ont conduit à la tenue du dialogue politique inclusif en décembre 2008. L'ensemble des acteurs centrafricains (majorité, opposition, société civile, mouvements politico-militaires) a alors pris l'engagement de cesser les hostilités et d'ouvrir la voie à l'instauration définitive de la paix afin de favoriser le développement socio-économique du pays.

Malgré leur rôle majeur dans le cadre de ce processus et en dépit de la prise en compte de leurs revendications, les groupes politico-militaires conservent leur capacité de déstabilisation.

La raison d'être de ces groupes rebelles semble dépasser les ambitions politiques qui fondent leurs revendications officielles et se rapporterait également à des questions de rivalités interethniques pour la répartition des ressources économiques et la défense de certains intérêts de leurs représentants. Ces rivalités économiques sur fond de querelles ethniques sont accompagnées de changements dans la représentation des groupes rebelles (émergence de nouveaux groupes armés). Elles favorisent par ailleurs l'insécurité avec l'apparition d'autres types d'acteurs (braqueurs, coupeurs de route, braconniers, etc.) qui contribuent à la circulation et à la détention illégale d'armes. Elles ont permis, enfin, de développer le caractère extraterritorial de certains groupes armés incontrôlés venant des pays voisins et occasionnant des victimes parmi les populations civiles.

Une réforme plus large du secteur de sécurité ainsi que le désarmement des ex-combattants constituent une condition fondamentale pour mener sereinement à terme le programme désarmement, démobilisation et réintégration, et créer les conditions de la tenue d'élections sécurisées.

la sortie de crise. Ces accords de paix marquent généralement l'ouverture formelle de la période de transition et permettent, par la force des décisions consensuelles qu'ils proclament, de mettre fin à la crise de manière durable. Ils marquent par ailleurs la normalisation de la situation et l'établissement d'une vie constitutionnelle et démocratique caractérisée par l'adoption d'une nouvelle loi fondamentale et la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

Les modalités et les circonstances qui ont mené à la conclusion de ces accords n'ont pas été toujours les mêmes. Il s'est agi dans la plupart des cas d'un dialogue national ou politique (République centrafricaine

en 2003 et en 2008 ; République démocratique du Congo en 2003 ; Tchad en 2007 ; Togo en 2006, Gabon en 2005) ou de journées de concertations politiques (Mauritanie en 2005).

Ces concertations ont examiné les questions fondamentales afin de rendre possible le dénouement de la crise, y compris celles relatives au rétablissement de l'État de droit et d'une vie démocratique apaisée – l'organisation d'élections (République centrafricaine, République démocratique du Congo, Tchad), la réunification, la pacification, la reconstruction, la réconciliation nationale, la refondation d'une armée nationale (République démocratique du Congo, République

centrafricaine, Côte d'Ivoire), la sécurité et les droits de l'Homme, la formation d'un gouvernement d'union nationale (Togo).

Ces concertations nationales ont mis en avant la volonté des parties de trouver des compromis à leurs divergences et soulignent la montée en puissance des dynamiques locales en faveur de la paix. Elles regroupent au sein d'un même cadre non seulement les parties au conflit, mais aussi les forces vives de la société civile, démontrant ainsi une détermination à obtenir le consensus le plus large possible autour des questions au cœur des antagonismes. Les dialogues nationaux s'ouvrent alors dans une période transitoire du passage du conflit vers un fonctionnement institutionnel agréé de manière consensuelle. Ils permettent de dégager un accord sur le cadre des réformes, sur l'expression des orientations nationales

et sur la création d'institutions bâties sur des valeurs partagées pour une vie commune harmonieuse.

En dépit des vertus que recèlent ces dynamiques endogènes, elles ne s'opèrent pas sans difficultés. Certains dialogues nationaux se sont ainsi caractérisés par leur longue durée souvent entrecoupée de crises et de phases d'immobilisme où la violence a repris le dessus (Côte d'Ivoire, République centrafricaine, Tchad). Au nombre des causes de cette situation, figurent en bonne place l'absence de confiance et la suspicion entre les acteurs nationaux (Côte d'Ivoire, République centrafricaine), ou encore le refus d'une partie au conflit de s'associer aux efforts de réconciliation nationale (Tchad, République centrafricaine). Les difficultés rencontrées s'expliquent aussi par les moyens limités pour assurer la mise en œuvre des accords. D'autres obstacles peuvent aussi surve-

### **Les dynamiques des crises et conflits dans l'espace francophone (2000-2010)**

Les crises et conflits qui ont secoué le monde et en particulier l'espace francophone au cours de la décennie passée ont permis d'identifier une série de facteurs d'instabilité internes, régionaux, voire internationaux.

Crises de l'État, crises économiques et sociales, crises de légitimité ont été à l'origine de fortes tensions matérialisées par des conflits multiformes. De nature généralement inter-étatique il y a quelques années encore, les conflits sont devenus majoritairement intra-étatiques. Cette évolution explique en partie les difficultés rencontrées par les processus de démocratisation amorcés au début des années 1990.

Reposant sur des contestations relatives à la gouvernance démocratique et économique, les crises et conflits ont progressivement mis en cause la fragilité de l'État et l'ont exacerbée au point d'en faire le principal facteur d'instabilité. Malgré les révisions constitutionnelles qui ont suivi les vagues de démocratisation des années 1990, de nom-

breux États souffrent toujours de carences institutionnelles et d'un manque de légitimité. Dans ce contexte, les élections, qui étaient perçues jusqu'alors comme des étapes clés dans le processus de consolidation de la paix, ont pu devenir, elles aussi, des facteurs de tension et d'instabilité.

Les tensions ethniques constituent un autre facteur de complexification des crises, particulièrement en Afrique. L'instrumentalisation des appartenances communautaires à des fins de contestation politique s'est développée, souvent avec une certaine violence, aggravant encore des situations internes déjà instables.

Les crises et conflits ont parfois été exacerbés par la montée en puissance de mouvements rebelles, souvent présents sur plusieurs territoires voisins, dont les motivations dépassent les revendications démocratiques classiques pour se porter généralement sur des activités illégales comme le trafic d'armes ou de drogue et l'exploitation irrégulière des ressources naturelles. L'incapacité des États concernés et de leurs voisins à lutter contre ces fléaux impose une réponse sous-régionale, voire internationale.

nir lors de la mise en œuvre de ces textes basés sur une « légitimité dominante », au point de conduire au non-respect de la durée de la transition, entraînant ainsi sa prolongation (Côte d'Ivoire) ou, dans des cas extrêmes, sa rupture.

Les risques identifiés dans la conduite des dialogues nationaux ou concertations nationales ont conduit à la mise en place de mécanismes de suivi et d'accompagnement afin d'assurer le respect effectif des règles consensuelles établies. Ces mécanismes peuvent être envisagés dès les négociations ou résulter d'une initiative consécutive. Ils permettent de disposer d'une instance susceptible, le cas échéant, d'aplanir des difficultés relevant de l'application des accords. Les spécificités de chaque conflit, les soubresauts historiques, économiques et sociopolitiques, ainsi que les modalités particulières qui ont amené à la conclusion des accords déterminent le type de mécanisme de suivi à mettre en place. C'est ainsi que, dans les États en sortie de crise, où un minimum de confiance s'est instauré entre les protagonistes, des mécanismes de suivi ont été prévus, composés exclusivement d'acteurs internes. Cependant, cette forme retenue dans certains contextes a très rapidement évolué à la suite de divergences intervenues entre acteurs nationaux dans le cadre de la mise en œuvre des accords (République centrafricaine), générant un climat de méfiance.

Ces solutions nationales sont souvent accompagnées par des acteurs externes dans le cadre de mécanismes de suivi, qui sont des représentants de la communauté internationale (les tiers garants) : ambassadeurs accrédités, États membres du Conseil de sécurité des Nations unies, représentants locaux des organisations internationales, envoyés spéciaux. Ce fut le cas du Comité international d'accompagnement de transition en République démocratique du Congo. Cette modalité peut connaître des variantes, par exemple, une configuration où siègent ensemble les représentants spéciaux (ONU, OIF, Union africaine, Union européenne...) et les ambassadeurs, ainsi que les représentants locaux des organisations internationales accréditées dans le pays. Cette forme a été mise en œuvre en Côte d'Ivoire dans les cadres du Comité de suivi des accords de Marcoussis puis du Groupe de travail international. En raison de l'évolution de la situation, ces mécanismes

prévus par les accords sont parfois renforcés : en République centrafricaine, par exemple, le Comité des partenaires extérieurs pour le suivi du processus électoral, non prévu par le dialogue, a été mis en place pour pallier les difficultés rencontrées sur ce terrain.

La forme mixte de ces mécanismes paraît la mieux adaptée aux situations de sortie de crise et de conflit en réunissant des « tiers garants » extérieurs et des acteurs nationaux impliqués dans la mise en application des accords – c'est le cas du Comité de suivi des accords de Fomboni aux Comores, composé de représentants nationaux et de ceux de l'Union africaine, de l'OIF, de l'Union européenne et du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud). Au fil des années, cette forme s'est définitivement imposée comme la plus efficace dans plusieurs États de l'espace francophone en phase de rétablissement de la paix (République démocratique du Congo, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Mauritanie, Comores).

L'accompagnement international s'est ainsi imposé pour surmonter l'absence de confiance mutuelle qui se manifeste généralement entre les acteurs nationaux, d'une part, et la faiblesse des moyens des États concernés pour assurer une autonomie suffisante des institutions de la transition, d'autre part.

### **Une nouvelle pratique : les Groupes internationaux de contact**

Les Groupes internationaux de contact (GIC) sont apparus ces dernières années comme un moyen de renforcement de la dynamique de coopération dans le règlement des conflits et l'accompagnement des transitions. Ils regroupent généralement les organisations et institutions internationales impliquées dans le règlement des conflits et l'accompagnement des transitions ainsi que les membres permanents et africains du Conseil de sécurité des Nations unies. Leurs membres se réunissent régulièrement pour prendre la mesure de l'évolution générale des pays concernés et échanger avec l'ensemble des parties prenantes en vue de conforter les actions en cours. Le niveau d'intervention varie selon les contextes et la nature des difficultés.

## Le GIC Mauritanie

Alors que la gestion des crises politiques par les acteurs internationaux souffrait d'un manque criant de concertation, voire une mise en concurrence des différents dispositifs déployés par les organisations internationales, régionales et certains pays dans un cadre bilatéral, le GIC, et plus particulièrement sa première expérience mauritanienne, constitue une évolution porteuse de cohérence et d'efficacité. L'objectif et les modalités de cette démarche sont ainsi rappelés dès le 10 novembre 2008, dans un communiqué du GIC qui insiste sur « la nécessité pour toutes les organisations concernées de travailler étroitement ensemble, pour continuer à envoyer des signaux concordants et mobiliser un appui encore plus soutenu aux efforts en cours de la communauté internationale pour promouvoir une sortie de crise conforme à la Constitution mauritanienne et aux engagements internationaux de la Mauritanie ».

Dès la réunion consultative<sup>(1)</sup> du 10 novembre 2008, l'ensemble des partenaires multilatéraux (Union africaine, Ligue des États arabes, Nations unies, OCI, OIF, Union européenne) concernés, à différents niveaux, par le règlement de la crise survenue en Mauritanie à la suite du coup d'État mené par le général Mohamed Ould Abdelaziz contre le président Sidi Ould Cheikh Abdallahi, le 6 août 2008, s'est retrouvé à Addis-Abeba. Afin d'impliquer l'ensemble des acteurs légitimes et de renforcer l'autorité des décisions du GIC, les États membres permanents ont été également associés

(1) Le terme de Groupe international de contact ne sera employé qu'à partir de la réunion du 20 février 2009, tenue au siège de l'OIF à Paris.

à ces réunions, ainsi que les États africains membres non permanents du Conseil de sécurité.

Au cours de cette réunion, le GIC a établi une position commune quant au diagnostic de la situation mauritanienne et déterminé les axes fondamentaux autour desquels une solution consensuelle de sortie de crise pouvait se construire. Les conditions retenues, et confirmées à chacune des réunions ultérieures, étaient les suivantes : la libération inconditionnelle du président Sidi Ould Cheikh Abdallahi ; l'implication de tous les acteurs concernés ; le respect de la Constitution mauritanienne et du droit international.

Ayant pour objectif d'encourager la mise en place d'un dialogue politique inter-mauritanien, le GIC a identifié en février 2009 les trois pôles politiques mauritaniens devant y prendre part.

Si la médiation engagée dans le cadre de ce dialogue par le président en exercice de l'Union africaine, le colonel Kadhafi, n'a pu aboutir, les démarches entreprises par le président du Sénégal Abdoulaye Wade, dès le mois de mai 2009, et auxquelles le GIC a été étroitement associé, ont permis de dégager progressivement les éléments de sortie de crise. L'accord de Dakar, signé le 2 juin 2009, sous les auspices de la facilitation sénégalaise et avec la contribution du GIC, a ouvert la voie à un retour à l'ordre constitutionnel et à la stabilisation en Mauritanie, concrétisés par la tenue du scrutin présidentiel du 18 juillet 2009.

L'expérience des GIC constitue une véritable évolution dans la gestion des crises et conflits, favorisant la cohérence des actions de l'ensemble des partenaires internationaux impliqués dans la gestion d'une crise ou d'un conflit. Elle diffère donc de la juxtaposition des démarches qui, dans le cadre du règlement d'un conflit, suscitait plus l'esprit de compétition et de concurrence.

Les GIC permettent donc aux membres concernés de produire un diagnostic conjoint de la situation, de dégager une position commune, d'identifier les paramètres nécessaires auxquels la communauté internationale doit apporter son soutien à travers des actions communes ou complémentaires.

Dans certains pays, par exemple, les membres internationaux des GIC ont pu jouer un rôle considérable

dans les négociations politiques (Mauritanie) ; dans d'autres, ils sont intervenus de façon notable dans les pourparlers portant sur la mobilisation des fonds et l'expertise nécessaire au bon fonctionnement des institutions de transition, en particulier celles chargées des processus électoraux (Guinée). Les GIC ont ainsi permis de renforcer les actions concertées des acteurs internationaux dans le règlement des conflits et l'accompagnement des transitions, et favorisé la signature de textes consensuels (Mauritanie), l'appui aux processus électoraux et la mobilisation du financement des différentes phases et opérations du calendrier de sortie de crise (Guinée).

Une autre particularité des GIC réside dans la qualité de ses membres. Le GIC mauritanien en est une illustration, où chacun de ses membres est appelé à jouer un rôle essentiel. C'est ainsi que les organisations internationales concernées par la crise mauritanienne, à divers niveaux, ont joué un rôle spécifique dans la recherche d'une solution concertée entre les principaux protagonistes de la crise. Les États membres du Conseil de sécurité ont exercé une certaine pression sur les principales parties, sans pour autant brandir les menaces de sanctions, afin de les amener à infléchir leurs positions radicales et favoriser une solution à la sortie de crise.

## Une intensification de la collaboration entre partenaires internationaux

Amorcée timidement dans les années 1990, l'interaction entre les organisations internationales et régionales s'est depuis intensifiée dans le cadre de la gestion des conflits, celle-ci nécessitant des ressources humaines et matérielles importantes ainsi qu'une expertise pointue qu'une organisation seule ne peut être en mesure de déployer. Partant de ce constat, la coopération entre organisations internationales et régionales, ainsi qu'avec les partenaires étatiques dans un cadre bilatéral, a connu une montée en puissance : les mandats et la plus-value présentés par chaque organisation ont alors permis d'élaborer des scénarii de coopération et d'amorcer le début d'une formalisation du partage des tâches entre elles.

Dans son rapport présenté en 2008 devant l'Assemblée générale, « *Les relations entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales* », le Secrétaire général des Nations unies soulignait déjà la nécessité d'une intensification du partenariat entre les organisations internationales. Ce rapport préconisait, notamment, l'intensification des échanges et des synergies entre l'ONU et les organisations régionales, la reconnaissance de la dimension régionale comme un élément nécessaire et possible du multilatéralisme, le partage des rôles dans le maintien de la paix (prévention, gestion des conflits et consolidation de la paix), ainsi que le resserrement de la collaboration entre organisations dans ces domaines.

Au fil des dix dernières années, différentes actions de coopération se sont établies entre acteurs internationaux intervenant dans le domaine de la gestion des crises : « individuelles » mais coordonnées (menées par un seul acteur dans un domaine qui lui est confié par ses pairs) ; « conjointes » (menées par au moins deux acteurs) ; et « collectives » (menées conjointement par plusieurs acteurs).

Les nouvelles expériences de coopération entre organisations sont apparues mutuellement profitables car elles leur ont permis de renforcer leurs liens, de rapprocher leurs analyses ainsi que les moyens à mettre en œuvre en vue de soutenir le règlement des crises ou conflits. D'autre part, les différentes organisations ont appris à se connaître et à travailler ensemble, tant sur le terrain qu'au niveau de leurs organes centraux, et ont pu ainsi faire émerger en commun des pratiques positives (désignation commune d'un envoyé spécial représentant les secrétaires généraux de ces organisations, missions communes d'observation des élections dans les pays en sortie de crise, élaboration de communiqués conjoints à l'issue des élections, organisation conjointe de séminaires de renforcement des capacités des institutions de la transition).

Ce rapprochement a également favorisé un partage effectif des tâches, concrétisé par la prise en charge par chacune des organisations des domaines dans lesquels sa plus-value est reconnue, tels le contentieux électoral ou l'élaboration des textes, domaines

dans lesquels le savoir-faire de l'OIF est unanimement reconnu.

C'est dans cette dynamique de partenariat que la Francophonie inscrit résolument ses interventions en faveur du règlement des crises et des conflits. Selon une logique d'adaptation constante de sa philosophie et de ses actions en faveur de la paix aux nouvelles contingences, la Francophonie a ainsi régulièrement

pris en compte les avancées enregistrées sur le plan international en vue d'une approche efficiente dans le maintien de la paix. Qu'il s'agisse de la Charte, des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, ou des recommandations issues des différents Sommets des chefs d'État et de gouvernement, l'intensification de la coopération avec les organismes internationaux et régionaux est une « exigence » constante de la Francophonie.

### **Assurer un continuum et une approche coordonnée de la prévention à la consolidation de la paix**

La complexité des crises contemporaines liée tant au changement de nature des conflits, désormais majoritairement intra-étatiques, à la multiplicité des enjeux et des acteurs qu'à la récurrence de ces crises, appelle à repenser leur traitement. Face à cette évolution, les principales organisations internationales ont développé de nouveaux concepts d'intervention en faveur d'une paix durable, insistant sur la nécessaire continuité, la multi-dimensionnalité des actions et l'indispensable coordination des acteurs.

Qu'il s'agisse de l'approche intégrée qui prévaut dans nombre d'opérations de paix de l'ONU – et aujourd'hui reprise par d'autres organisations régionales comme l'Union africaine –, de l'approche globale, telle que pensée par l'OTAN et certains États, principalement occidentaux, ou encore des opérations complexes civilo-militaires mises en œuvre par l'Union européenne, ces nouvelles modalités d'intervention reposent sur une meilleure cohérence et une plus grande efficacité dans le règlement de la crise tant dans la conception de l'intervention que dans son exécution sur le théâtre en développant entre les parties différents degrés d'interaction. Cette approche est mise en œuvre dans les trois domaines interdépendants que sont la gouvernance, la sécurité et le développement économique et social<sup>(1)</sup>. Cette démarche

nécessite une vision globale partagée entre tous les acteurs impliqués dans le processus de paix (organisations internationales et régionales, États, acteurs locaux et privés, médias, ONG...) et vise son appropriation, à terme, par la nation hôte.

Pour que le processus de stabilisation dans des pays où l'État est généralement en situation de grande fragilité puisse aboutir, le renforcement des capacités institutionnelles apparaît indispensable. Dans cette perspective, l'articulation des composantes politiques, militaires et civiles devient cruciale.

La multiplicité des domaines d'intervention – et donc des acteurs – (politiques, militaires, civils, humanitaires, économiques) et la simultanéité de leur mise en œuvre ne sont pas sans poser de nombreux défis, tant sur le terrain qu'au niveau de la planification stratégique.

Les efforts de concertation prônés par les organisations internationales et régionales butent encore sur la difficulté à faire converger des intérêts parfois contradictoires (notamment entre les opérateurs économiques, humanitaires, et ceux intervenant dans le secteur de la sécurité).

Enfin, la faiblesse de l'acceptation, l'implication et l'appropriation de ces démarches globales par les acteurs locaux – institutions comme population – obère en partie les chances de succès sur le long terme.

(1) *Éléments de la définition de l'approche globale selon le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations du ministère de la Défense français.*

# ENJEUX DU MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA RÉFORME DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ

## Francophonie et maintien de la paix

Les opérations de maintien de la paix (OMP) sont aujourd'hui confrontées à un problème de légitimité dû au poids croissant, à la complexité et à la durée des missions déployées dans des environnements difficiles. Par ailleurs, le besoin de personnels francophones, en quantité mais surtout qualifiés, disposant d'une connaissance fine de l'environnement humain et institutionnel dans lequel ils se trouvent, est non seulement nécessaire pour renforcer l'efficacité des opérations et permettre un déploiement approprié, mais aussi pour contribuer aux processus de consolidation de la paix, le partage de la langue facilitant le dialogue avec les populations.

## La complexification des opérations de maintien de la paix

Les OMP sont de plus en plus complexes et multidimensionnelles, visant, bien au-delà de la surveillance des cessez-le-feu, à éviter l'effondrement des États. Le statut des belligérants se révèle en outre très variable, certains acteurs étant signataires des accords de paix, d'autres ne l'étant pas, ce qui crée une situation « grise » où la frontière entre l'état de guerre et l'état de paix est brouillée. Par ailleurs,

depuis l'apparition du principe de la responsabilité de protéger, les OMP sont désormais chargées d'une tâche immense face au nombre croissant de victimes civiles, dont la protection est devenue un élément clé de leur mandat, alors que les moyens disponibles ne sont pas toujours en rapport avec les réalités du terrain. À titre d'exemple, vingt à vingt-cinq soldats sont nécessaires pour protéger mille personnes, quand les deux provinces du Kivu en République démocratique du Congo comptent à elles seules quelque dix millions d'habitants.

Ce nouveau contexte stratégique exige une adaptation des compétences strictement militaires. En effet, le continuum depuis le maintien de la paix classique jusqu'à l'action mobile suppose de la part du soldat de maintien de la paix d'avoir non seulement toutes les compétences d'un soldat professionnel mais aussi des capacités d'adaptation impliquant un entraînement très poussé et une formation de haut niveau. Il est en outre impératif pour les soldats de la paix de gagner la confiance des populations par leur professionnalisme ainsi que par le strict respect de la discipline et la prohibition absolue des abus de toutes sortes (sexuel, trafic, etc.). De telles exigences impliquent une forte mobilisation et une sensibilisation du commandement pour transmettre les principes de moralité et de respect des valeurs de l'ONU, faute de quoi la force de paix peut être perçue comme un élément d'oppression, causant un effet dévastateur sur les populations et l'image des Nations unies.

Cependant, c'est essentiellement sur le plan des nouveaux besoins en matière civile que se ressent la mutation des OMP. Le mandat des missions de l'ONU est en effet multiforme et requiert des expertises dans des domaines de plus en plus variés. La durée des opérations de paix tend largement à s'étendre au-delà de la phase de gestion proprement dite du conflit. Ainsi, les opérations de paix sont-elles désormais vouées à consolider la paix tout autant qu'à arrêter la guerre et comportent, en conséquence, un volet civil dont l'importance n'a cessé de croître au cours de ces dernières années :

- Tout d'abord, les forces de police civile sont devenues des acteurs majeurs des OMP. Leur mission consiste à la fois à assurer le maintien de l'ordre dans les zones fragiles mais aussi à remplir des tâches d'ordre administratif et à former les forces de police locales afin que celles-ci puissent rapidement prendre le relais (cf. encadré). Les policiers sont appelés à

transférer leurs savoir-faire et leurs compétences tout en sachant les adapter aux circonstances, ce qui requiert, au-delà des connaissances techniques, de la pédagogie et une fine intelligence de l'environnement humain.

- Se fait également sentir un besoin accru en personnel féminin, dans la mesure où de nombreuses victimes des conflits sont des femmes et que les agents féminins ont plus de facilité à communiquer avec elles.
- Enfin, dans leur approche désormais multidimensionnelle, les OMP sont de plus en plus amenées à prendre en charge les questions de développement et d'appui institutionnels. Les interventions se concentrent ainsi sur les processus propres à déterminer le cadre politique et institutionnel approprié, ainsi que sur le renforcement des capacités des institutions nationales, des partis politiques mais aussi des acteurs de la société civile. Dans la phase post-confliktuelle,

### **La garantie des droits dans le contexte de l'intervention des forces de maintien de la paix et de sécurité**

Le travail des policiers civils internationaux se base sur la valorisation des normes policières internationales et des valeurs de démocratie et de transparence. Il est aussi essentiel que le travail de ces policiers prenne en considération les normes et pratiques des forces de sécurité du pays hôte.

Traditionnellement et jusqu'au début des années 1990, le rôle de ces policiers consistait à vérifier que les forces de sécurité respectaient les droits de l'Homme afin de rapporter les écarts de conduite. Avec l'évolution des opérations de paix, le rôle des policiers s'est complexifié pour s'orienter vers la réforme et la formation de la police locale, des forces de police ou de gendarmerie du pays hôte. Certains policiers internationaux sont affectés à la formation des instructeurs et des policiers locaux, d'autres à l'implantation de programmes de sensibilisation concernant les agressions sexuelles, les enfants victimes

et témoins d'actes criminels, et la victimisation. Conseillers techniques, ils accompagnent les policiers locaux, les informent et les orientent dans leur travail quotidien. En plus d'agir comme tuteurs, ils initient des projets pour participer à la réforme des infrastructures de la police locale ou développer de nouvelles formations. Leurs principales tâches consistent à surveiller les normes internationales et le respect du mandat de l'organisation internationale (ONU, OTAN, Union européenne), superviser et assister le travail des policiers locaux, créer et offrir de la formation aux policiers locaux dans leur milieu de travail.

Dans certaines missions, un volet droits de l'Homme et droits de la femme est intégré. Certain(e)s policiers(ères) sont ainsi intégré(e)s dans des équipes pluridisciplinaires qui se déplacent pour faire de la formation et de la sensibilisation sur les lois portant sur les violences sexuelles et la protection de l'enfance. Les policiers(ères) veillent aussi au respect du droit des femmes dans la police en relevant les situations discriminatoires lors du recrutement ou en matière de déroulement de carrière.

l'accompagnement des processus électoraux (de la préparation des élections à la gestion du contentieux électoral, en passant par les opérations de vote, la centralisation et le traitement des résultats, la mise

à disposition d'une assistance juridique), l'appui au renforcement de l'État de droit, la formation des cadres administratifs, associatifs et des magistrats, la sensibilisation de la société civile aux problématiques rela-

### Les difficultés rencontrées par les opérations de maintien de la paix de l'ONU

Confrontées à une mutation profonde de la nature des crises et des dynamiques internationales, les OMP de l'ONU ont connu ces dix dernières années de sérieuses difficultés, qui n'ont pas épargné les missions déployées dans l'espace africain francophone.

L'ampleur actuelle des activités de maintien de la paix des Nations unies, avec des effectifs de plus de cent mille personnes déployées dans quinze missions, est sans précédent. L'ONU a été amenée à mettre en place des opérations de plus en plus larges<sup>(1)</sup>, sur de vastes territoires, et dont les mandats sont complexes et variés.

Ainsi, en République démocratique du Congo et au Tchad, l'ampleur et la diversité des activités assignées à la Mission de l'organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (Monusco) et à la Minurcat multiplient les difficultés et les dilemmes auxquels les responsables du maintien de la paix doivent faire face. En République démocratique du Congo, l'appui aux opérations militaires de l'armée régulière s'articule parfois difficilement avec le mandat de protection des civils qui incombe aux casques bleus. En Côte d'Ivoire, au Tchad et en

République centrafricaine, comme en République démocratique du Congo, les opérations onusiennes intègrent de nombreuses missions civiles, et plus particulièrement celles relatives à la consolidation de la paix<sup>(2)</sup>. Ces tâches nouvelles exigent des effectifs importants de spécialistes, de police et d'experts civils qui sont en nombre limité sur le plan national et international. Il devient alors très difficile d'accomplir l'ensemble de ces missions sans disposer de tous les moyens nécessaires.

En outre, l'augmentation des besoins en ressources – humaines comme matérielles – spécialisées et diversifiées se fait dans un contexte budgétaire particulièrement contraignant. La crise économique et financière mondiale fragilise les contributions des États membres au budget du maintien de la paix, qui avoisine désormais 7,8 milliards de dollars par an.

Enfin, et plus généralement, les missions de l'ONU, notamment en Afrique francophone, souffrent d'un certain épuisement politique, tant de la part des pays hôtes que des États membres du Conseil de sécurité et les États contributeurs de troupes et de police. La longue durée de certaines missions et leurs budgets conséquents<sup>(3)</sup> font de plus en plus souvent l'objet de débats au regard des résultats atteints sur le terrain et de la lenteur des processus de stabilisation.

(1) La Monusco, deuxième plus grosse opération en cours après l'Opération des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (Minuad), comptait plus de 20 000 personnels militaires et civils au 31 mai 2010. L'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (Onuci) plus de 8 500 et la Minurcat 3 150.

(2) Notamment réforme du secteur de la sécurité, assistance électorale, appui au retour des réfugiés et déplacés, réforme de la justice, programmes de désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants, protection des civils, renforcement de l'État de droit, soutien à l'action humanitaire, renforcement des capacités institutionnelles, appui au dialogue et à la réconciliation nationale, etc.

(3) Mission déployée depuis 1999 avec un budget annuel de 1,37 milliard de dollars en 2010-2011 pour la Monusco/Monusco. Mission déployée depuis 2004 avec un budget annuel de près de 500 millions de dollars en 2008-2009 pour l'Onuci. Mission déployée depuis 2007 avec un budget annuel de près de 700 millions de dollars par an en 2009-2010 pour la Minurcat.

tives à la sécurité humaine, au droit humanitaire et aux réfugiés, figurent parmi les missions aujourd'hui imparties à la plupart des opérations de paix.

Afin de répondre à cette évolution du contexte dans lequel les OMP se déploient, à la complexité de leur mandat et à leur nouvelle vocation multidimensionnelle, une réflexion a été engagée par le Conseil de sécurité des Nations unies en janvier 2009 et a eu pour résultat le lancement par le Secrétariat général des Nations unies de l'initiative « Nouvel Horizon » qui vise à améliorer et réformer la préparation, la planification, la gestion et le suivi des OMP.

## La faiblesse et les déséquilibres des effectifs francophones déployés

Pour la première fois de l'histoire du maintien de la paix, la majorité des troupes et des personnels des opérations onusiennes est déployée sur des territoires francophones. Pourtant, force est de constater que la faiblesse du volume des effectifs mis à disposition par les États francophones pour contribuer aux opérations de paix, que celles-ci se déroulent ou non dans des environnements francophones, demeure préoccupante. À titre d'exemple, en 2009, les soixante-dix pays membres de l'OIF représentaient 25 % des casques bleus tandis que le Népal, le Pakistan, l'Inde et le Bangladesh représentaient à eux quatre 40 % des effectifs mobilisés.

Ce déficit de personnels francophones dans les opérations de maintien de la paix engendre de sérieux problèmes sur le terrain, portant souvent préjudice au bon déroulement des opérations. Ainsi, dans le contexte d'intervention en pays francophones, l'action des unités civiles comme militaires est-elle souvent entravée par la difficulté linguistique. La création de liens de confiance avec la population passe par une bonne maîtrise de la langue nationale par les personnels des Nations unies (au moins des personnels d'encadrement) : une telle maîtrise est essentielle pour la mise en œuvre et l'efficacité des missions, qui incluent de plus en plus des tâches de proximité. Or, il est rare que les officiers d'état-major et des pays

contributeurs de troupes non francophones déployés dans les pays francophones maîtrisent le français, voire disposent d'une simple base.

Il convient par ailleurs de souligner que la modeste participation francophone aux opérations de paix est marquée par :

- une forte disparité entre le Nord et le Sud, avec un certain désengagement des pays du Nord et une participation croissante de ceux du Sud ;
- une disparité entre les pays du Sud, certains contribuant bien plus que d'autres.

L'exemple de la Minurcat a pourtant démontré qu'il était à la fois possible et opportun de favoriser la participation francophone dans une mission se déroulant sur un territoire où la langue française est reconnue comme officielle : cette opération comprenant 60 % de francophones – y compris des ressortissants de pays non membres de l'OIF, mais locuteurs de français – a été dirigée par un officier francophone. Tous les documents relatifs à la mission ont été rédigés en français et la connaissance de cette langue a été considérée comme prioritaire dans le recrutement. Cet exemple réussi peut être attribué au travail d'interaction entre le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) et les pays contributeurs.

## Les freins à un investissement accru des pays francophones dans les OMP

Plusieurs types de problèmes permettent d'expliquer la participation insuffisante des pays francophones aux OMP :

- Tout d'abord, le faible usage du français au sein du Système des Nations unies. Le manque de respect du principe d'égalité et d'équilibre dans l'utilisation des deux langues de travail de son Secrétariat – le français et l'anglais – reste en effet à déplorer au niveau du recrutement, de la formation et de l'accès à la documentation onusienne.
- Ensuite, le manque de volonté politique de la part de certains gouvernements, qui provient souvent d'une méconnaissance des bénéfices et avantages qui peuvent être tirés d'une telle contribution.

### Répondre aux défis de la participation francophone aux OMP

Afin de lever les obstacles s'opposant à une plus forte présence francophone dans les OMP, les actions suivantes peuvent être envisagées :

- Encourager les efforts de l'ONU vis-à-vis des pays francophones en favorisant : a) la production systématique de tous les documents en français ; b) l'adoption d'une stratégie visant à faciliter l'insertion des francophones dans les OMP ;
- Favoriser la sensibilisation des pays francophones aux mécanismes, normes et procédures qui gouvernent la mise en place et la participation aux OMP ;
- Identifier précisément les problèmes en matière de procédures de recrutement, de formation et de logistique ou encore de financement des équipements ;
- Développer et appuyer le développement de stratégies nationales pour faire face aux défis logistiques et matériels ;
- Encourager et appuyer l'établissement de partenariats bilatéraux et multilatéraux sur les questions de formation et d'acquisition de matériels ;
- Renforcer la présence des États contributeurs à New York et leurs structures nationales chargées de la gestion des opérations de paix ;
- Assurer une meilleure mise en réseau des acteurs francophones en identifiant des experts ainsi que des responsables nationaux des OMP, pour permettre le relais entre l'ONU et les pays contributeurs ;
- Identifier un bassin de ressources civiles dans les domaines liés aux OMP (droits de l'Homme, processus électoraux post-conflit, État de droit, sexo-spécificité, réforme du secteur de la sécurité, etc.) afin de prendre en compte la complexification et le caractère multidimensionnel des OMP ;
- Encourager le recrutement et la participation de personnel féminin à tous les niveaux des OMP.

• Enfin, les carences technico-opérationnelles tenant à la difficulté de certains États francophones de satisfaire les critères onusiens ou de mettre à disposition les catégories de personnels demandées. En effet, certains pays sont disposés à affecter des effectifs importants dans des OMP mais ces derniers ne répondent pas aux critères techniques de l'ONU, pour ce qui est du niveau de formation, de la maîtrise des techniques d'état-major ou des équipements de base requis. L'acquisition et le renouvellement du matériel nécessaire pour participer aux OMP se révèlent en effet particulièrement problématiques pour un certain nombre d'États francophones du Sud. Il existe par ailleurs un déséquilibre dans les catégories de personnels que les États francophones sont à même de mobiliser. L'un des facteurs expliquant la faible contribution francophone aux OMP porte ainsi sur la méconnaissance des procédures administratives, financières et logistiques de l'ONU concernant la mise à disposition d'unités ou de personnels pour participer aux OMP. La connaissance de telles procédures est pourtant essentielle pour permettre aux pays qui le souhaitent de postuler aux OMP de l'ONU.

## La réforme des systèmes de sécurité

Les programmes d'assistance visant à soutenir la réforme des institutions de sécurité tendent à devenir une dimension structurelle des OMP et des politiques menées par les acteurs bilatéraux et multilatéraux afin de consolider la paix dans les environnements post-conflituels. Ils constituent également une dimension majeure des politiques de prévention mises en œuvre dans les États plus stables. Les principes directeurs définis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) inspirent les doctrines en faveur de la réforme des systèmes de sécurité (RSS) que la plupart des organisations internationales ont formellement adoptées, à l'instar de l'Union européenne, ou sont en train de définir, à l'instar des Nations unies, de l'Union africaine, de la Cedeao ou de la CEEAC.

Pourtant, si le concept de RSS s'est désormais imposé comme un cadre de référence incontournable d'un point de vue normatif, les difficultés à l'opérationnaliser se révèlent cependant manifestes.

Tout d'abord, le concept de RSS suscite une grande méfiance, voire une hostilité à peine voilée de la part de nombreux États, soucieux de préserver leur souveraineté dans le domaine éminemment régalien des affaires de défense et de sécurité. En effet, la RSS est souvent perçue comme synonyme de réduction drastique des effectifs militaires, telle qu'imposée au cours des années 1990 par les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI, dont la plupart se sont traduits par des échecs et n'ont eu pour résultat que de gravement diminuer l'efficacité des forces de défense et de sécurité sans pour autant les soumettre à un contrôle civil. L'un des objectifs de l'approche RSS, telle que formalisée par l'OCDE, est précisément de corriger les déséquilibres créés par les premières politiques de réformes des forces armées, en mettant davantage l'accent sur les questions de gouvernance et de démocratisation de la fourniture des services de sécurité au profit de la population dans son ensemble et non plus au seul bénéfice de quelques-uns. Or, de nombreux États se montrent particulièrement méfiants à l'encontre de la notion même de gouvernance du système de sécurité : la perspective de soumettre leurs forces de sécurité à un contrôle public suscite les plus vives réticences. Nombre de gouvernements craignent que la gestion plus collégiale et plus transparente des affaires de sécurité telle que préconisée par l'approche RSS ne contribue à miner leur pouvoir, qu'ils ont souvent consolidé en s'appuyant sur des forces armées et de sécurité vouées à leur seule protection.

En outre, les acteurs internationaux qui soutiennent, voire impulsent les processus RSS, peinent à inscrire leurs interventions dans la complémentarité en raison notamment de la méfiance que ce concept suscite chez des États souverains. L'absence de concertation entre les différentes agences et services d'une même organisation caractérise ainsi très souvent la mise en œuvre des programmes RSS sur le terrain. Dans certains cas, on assiste à une concurrence larvée entre des concepts parfois antinomiques, particulièrement en ce qui concerne la structure organi-

sationnelle des forces de police et de sécurité. Le cas des dissensions entre bailleurs de fonds concernant la réforme des forces de police en Guinée-Bissau est, à cet égard, éloquent. La coopération entre les différents partenaires internationaux (multilatéraux comme bilatéraux) est quant à elle largement insuffisante, voire inexistante dans certains cas, en dépit des appels répétés plaidant en faveur de l'adoption de stratégies plurisectorielles qui reposeraient sur une coordination étroite de l'aide apportée par l'ensemble des partenaires internationaux.

## Une réforme nécessaire

Le constat établi par le chapitre I de la Déclaration de Bamako sur le caractère mitigé du bilan en matière de démocratie et de respect des droits de l'Homme dans l'espace francophone se révèle particulièrement valable aujourd'hui encore, en ce qui concerne les systèmes de sécurité. En effet, le bilan des pratiques des systèmes de sécurité comporte indéniablement des acquis dans un certain nombre d'États francophones : consécration constitutionnelle de la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif, mise en place d'organes de contrôle des institutions de défense et de sécurité, extension des pouvoirs des parlements en matière de défense, émergence d'organisations de la société civile exerçant un droit de regard sur les questions de sécurité, traitement plus libre par les médias des questions de défense et de sécurité, décentralisation de la prise de décision.

Force est pourtant de constater que ce bilan reste en demi-teinte et contraint à s'intéresser aux graves manquements qui perdurent : non-respect des dispositions prévues par les Constitutions et autres lois fondamentales en matière de répartition des compétences entre les différentes institutions, coups d'État ou tentatives des militaires de renverser les gouvernements civils élus démocratiquement, mutineries, violations des droits de l'Homme par les forces de défense comme par les forces de sécurité, immixtion des forces armées dans la sécurité intérieure au détriment des forces de police, absence de respect de la procédure pénale, arrestations arbitraires ou à caractère politique, crainte inspirée aux populations par les forces armées et de police.

Les nombreux soubresauts qui ont agité l'espace francophone au cours de la décennie écoulée démontrent combien la nécessité d'entreprendre de profondes réformes du système de sécurité se fait sentir avec acuité dans de nombreux pays de notre espace.

Dans les pays en situation de post-conflit, particulièrement la République centrafricaine, le Burundi, la République démocratique du Congo et la Côte d'Ivoire, la réforme de l'appareil de sécurité est au cœur des enjeux des processus de consolidation de la paix.

Il est en outre important de préciser que les coups de force perpétrés par les militaires ne constituent que les symptômes les plus visibles des déficiences propres à nombre d'appareils de sécurité de l'espace francophone. Il convient, pour mieux appré-

hender la complexité des défis auxquels est confrontée la gouvernance du secteur de sécurité dans l'espace francophone, de se pencher sur les spécificités propres aux appareils de sécurité de la zone, qui présentent un grand nombre de caractéristiques communes.

Dans ce contexte, la RSS en Guinée-Bissau prend une dimension toute particulière. Portée par la communauté internationale (Union européenne, Pnud, Bureau intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, Portugal), cette politique de réforme apparaît largement bloquée et achoppe sur les conditions de départ ou de reconversion des personnels du secteur de défense et de sécurité.

### **Sécurité et narcotrafic : le cas de la Guinée-Bissau**

En dix ans, la Guinée-Bissau est devenue un point de passage stratégique pour le trafic de cocaïne entre l'Amérique latine et les marchés européens. Avec 400 km de côtes et 90 îles inhabitées, et en raison de la déliquescence de ses institutions, le pays ne dispose pas des moyens humains et matériels nécessaires pour contrôler ses espaces terrestre, maritime et aérien. Le système judiciaire et les forces de l'ordre du pays ne sont pas en mesure de faire face à ce problème. La guerre civile de 1999 a affaibli les institutions, et la coordination entre la police, le corps des gardes frontalière, la douane, l'armée et le système judiciaire est insuffisante.

Certains officiers de la Marine nationale et de hautes personnalités politiques sont soupçonnés d'être impliqués dans le trafic. Classé 172<sup>e</sup> sur les 177 pays couverts par l'indice de développement humain des Nations unies, l'État bissau-guinéen éprouve d'énormes difficultés à payer les salaires de ses fonctionnaires et les indemnités de départ des militaires de son armée pléthorique. Certains soldats n'hésitent donc pas à accepter d'assurer

contre de l'argent la protection des trafiquants de drogue. Les recettes du trafic de drogue serviraient aussi à financer certains partis politiques.

En mars 2009, le président Nino Vieira a été assassiné quelques heures après l'attentat qui venait de coûter la vie du chef d'état-major. L'enquête sur ce double assassinat a mis en lumière les rivalités fratricides qui opposent les élites politico-militaires pour le contrôle du narcotrafic. Si l'on manque de preuves formelles pour lier directement ces événements ainsi que le coup de force du 1<sup>er</sup> avril 2010 au trafic de drogue, il est cependant établi que les tensions au sein de l'armée ont été exacerbées par le trafic de cocaïne.

La communauté internationale a tardé à prendre la mesure de ce phénomène mais semble aujourd'hui déterminée à lutter énergiquement contre celui-ci, particulièrement l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime. Certains experts vont jusqu'à préconiser le déploiement d'une mission internationale d'observateurs militaires, mandatée pour surveiller la nuit la zone réservée à l'armée autour de l'aéroport de Bissau ainsi qu'autour du port et des îles de l'archipel.

## Les processus RSS dans l'espace francophone

Le processus RSS en République centrafricaine présente la particularité d'être l'unique réforme holistique qui incite à mener des réformes plurisectorielles, endossées par les autorités centrafricaines, de manière concomitante. Essentiellement financé par l'Union européenne, le Pnud et la France, ce processus RSS a ainsi été lancé dans plusieurs secteurs : défense, police, justice, administration territoriale, finances publiques, douanes et eaux et forêts, contrôle public et parlementaire, désarmement, démobilisation, réintégration. Les progrès initialement accomplis dans le cadre de cette réforme sont aujourd'hui largement conditionnés par les évolutions de la situation politique, notamment les avancées du processus désarmement, démobilisation et réintégration, et la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

La République démocratique du Congo est engagée dans un processus RSS qui se concentre seulement sur trois secteurs : défense, police et justice. Ce processus est soutenu par de nombreux acteurs internationaux : Nations unies (Monuc, Pnud), Union européenne – missions de police (Eupol) et de RSS (Eusec) –, ministère britannique du Développement international, Afrique du Sud et Angola. L'absence de consensus sur les objectifs et le rythme de la RSS a conduit à une approche fragmentée. En outre, une approche très technique de la réforme a prévalu dans le secteur de la défense, mettant davantage l'accent sur le renforcement des capacités militaires que sur le développement des forces de sécurité. L'avenir du processus RSS est largement lié à la résolution durable des conflits dans les provinces de l'Est, à l'instauration d'un climat minimal de sécurité pour les populations, à la démilitarisation de la gestion de la sécurité intérieure, et à la capacité des acteurs internationaux de développer une approche commune.

Au Burundi, le lancement d'un processus RSS faisait partie des dispositions les plus importantes des accords d'Arusha pour la paix et la réconciliation d'août 2000. Les réformes lancées se sont essentiellement concentrées sur les secteurs de défense et de police et ont principalement visé à restaurer un équilibre dans les rapports de force entre Hutu et Tutsi et les principaux groupes combattants. Essentiellement soutenu par les Nations unies, ce processus RSS a indéniablement enregistré un certain nombre de succès, particulièrement grâce au renforcement des capacités opérationnelles des forces de police et à l'intégration sans heurts majeurs au sein de la nouvelle armée d'effectifs disparates issus à la fois des rangs de l'ex-armée gouvernementale et des groupes rebelles. La dépolitisation et le respect par ces forces de défense et de sécurité des droits de l'Homme les plus élémentaires sont cependant loin d'être acquis, tout comme le désarmement des populations civiles qui avaient accumulé des armes durant le conflit.

En Côte d'Ivoire, la crise militaro-politique a bouleversé le secteur de la sécurité, créant un amalgame entre les responsabilités de l'armée, de la police et de la gendarmerie. Il n'y a pas encore en Côte d'Ivoire de cadre institutionnel national traitant de la RSS en tant que telle. Cependant, un groupe de travail mixte sur la restructuration et la refondation des forces de défense et de sécurité (GTRRA) a été mis en place en 2007 en vue de permettre, sous la tutelle du cabinet du Premier ministre : a) la définition d'une stratégie globale de restructuration et de refondation des forces de défense et de sécurité ; b) l'élaboration d'un projet de plan national de restructuration et de refondation des forces de défense et de sécurité. Dans cette entreprise, le GTRRA bénéficie du soutien du Pnud pour le renforcement des capacités des membres de son comité technique. C'est ainsi qu'avec l'appui technique et financier du Pnud, le GTRRA a organisé trois activités successives : un voyage d'études au Burundi, un séminaire sur la RSS et une retraite formative sur le renforcement du leadership militaire.

La décision de l'Union européenne de suspendre sa mission pour la réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau, lancée en 2008 dans le cadre de la PESD, illustre les difficultés d'opérationnalisation auxquelles se heurte le concept de RSS.

## Des appareils de sécurité et de justice aux caractéristiques communes

Au-delà du partage d'une langue commune, la majorité des États francophones a en partage un modèle spécifique d'un point de vue institutionnel, organisationnel et procédural. Les principaux acteurs internationaux impliqués dans la RSS reconnaissent que les particularités des environnements francophones n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la définition initiale du concept de RSS ainsi que dans la mise en œuvre des politiques sur le terrain. Afin de procéder à une réforme en profondeur des systèmes de sécurité de nombreux États francophones, aussi bien dans les environnements de post-conflit que dans le cadre des stratégies de prévention, il est aujourd'hui nécessaire de développer des programmes RSS fondés sur une connaissance fine et approfondie des particularités propres au fonctionnement des appareils de sécurité de ces États.

### **Ces systèmes présentent des caractéristiques communes aisément identifiables :**

La prédominance reconnue à la branche exécutive sur les questions de défense et de sécurité a pour corollaire le rôle réduit joué par les parlements en matière de supervision du secteur de sécurité. Un grand nombre de Constitutions des pays francophones offrent en effet des cadres peu favorables à une gestion collégiale des affaires de sécurité, et un certain nombre de réformes d'ordre constitutionnel s'imposent afin de remédier à la marginalisation des parlements dans le domaine de la défense nationale et de la sécurité, et d'accroître leurs prérogatives en matière d'information, d'autorisation, de vote et de contrôle de l'action de l'exécutif dans le domaine de la défense et de la sécurité.

La prévalence des acteurs militaires sur la scène politique de nombreux États francophones peut en outre en partie être expliquée par un certain nombre de particularités d'ordre organisationnel, communes à de nombreux États francophones. Tout d'abord, très souvent, il n'existe pas – ou bien très rarement – de distinction entre les fonctions civiles et militaires au sein des ministères de la Défense, qui sont dans leur quasi-totalité uniquement dirigés et administrés par des militaires. Par ailleurs, et de manière plus fondamentalement problématique, les forces armées de la plupart des pays francophones tendent à jouer un rôle exorbitant dans la gestion de l'ordre public, brouillant ainsi les fonctions de gestion de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure. L'objectif majeur de tout programme RSS doit être de recentrer les forces de défense sur leur mission originelle qui est la défense du territoire. Il convient également de veiller à préserver leur autonomie en vue de les prémunir contre la propension de certaines autorités civiles de les instrumentaliser dans le jeu politique. À cet égard, le rôle majeur joué par les gardes présidentielles – appelées gardes républicaines dans certains pays francophones – est particulièrement problématique. La normalisation du statut des gardes présidentielles, voire leur suppression pure et simple, apparaît comme l'une des réformes les plus urgentes.

Corollaires de la militarisation endémique de la gestion de la sécurité publique dans un certain nombre de pays francophones, les forces de police sont traitées inférieurement par rapport aux militaires, tant en ce qui concerne leur statut que les moyens dont elles disposent. Le sous-équipement institutionnel et matériel des forces de police les met souvent dans l'incapacité de lutter contre l'insécurité publique. La perte de confiance des populations, qui résulte de ce déclasserment (lui-même propice à alimenter une forme de corruption), a mené à une délégitimation de la police, aggravée par le recours croissant aux compagnies de sécurité privées, notamment de gardiennage. Pourtant, répondre aux besoins de sécurité quotidiens des citoyens et protéger leurs droits et libertés doivent être la mission fondamentale de tout système de sécurité gouverné par les principes de sécurité humaine. De ce point de vue, réformer et augmenter les capacités opérationnelles des forces de police apparaît comme une priorité majeure.

Certaines forces de sécurité, telles les gendarmeries, constituent largement une particularité de la Francophonie. Il est capital cependant d'aborder ces réformes en prenant en compte les cadres organisationnels qui structurent les forces de police dans le monde francophone, particulièrement l'existence d'un système de police dual formé, d'une part, d'une police nationale (dans certains pays complétée par des forces de police municipale) et, d'autre part, d'une force de gendarmerie. Toute réforme des forces de police menée dans des pays dotés de ce système dual se doit de clarifier les relations entre les forces de police et les forces de gendarmerie, ce qui suppose notamment de mettre en place des structures et des mécanismes de coordination afin de favoriser les complémentarités entre ces deux forces (notamment au sein des ministères de l'Intérieur et au niveau des procureurs de la République). Il apparaît également important de renforcer le contrôle des forces de police et de gendarmerie par les autorités judiciaires dans le cadre de la procédure pénale.

En l'absence d'un système juridique et judiciaire garantissant un accès équitable à la justice et à la sécurité juridique de tous, la RSS ne peut prospérer. S'il est important de ne pas fonder de manière intégrale les processus de réforme de la justice dans les processus de réforme du système de sécurité, il est aussi important, cependant, de veiller à mener de manière étroitement coordonnée la réforme d'un certain nombre de volets qui relèvent à la fois du secteur de sécurité et du secteur de justice, notamment : l'amélioration du fonctionnement de la justice pénale (services de police et système pénitentiaire) ; le renforcement du rôle des institutions juridiques et judiciaires dans le contrôle des institutions sécuritaires (particulièrement en ce qui concerne l'utilisation du pouvoir coercitif de l'État dans les limites appelées par le respect des libertés individuelles et des droits de l'Homme) ; l'amélioration de la gestion et de l'administration du système pénitentiaire. Là encore, il est fondamental de tenir compte des particularités propres au système judiciaire issu de la tradition romano-germanique et de l'organisation juridictionnelle dualiste qui prévaut dans la majorité des États francophones. Il convient aujourd'hui de valoriser au niveau international les expériences francophones en matière de réforme de la justice afin de contribuer à faire connaî-

tre les récents plans de modernisation de la justice (Bénin, Tchad...) qui demeurent souvent méconnus des partenaires internationaux et favoriser leur articulation, dans les domaines pertinents, avec les programmes RSS initiés.

S'il existe indéniablement une grande unicité dans l'organisation institutionnelle des appareils de sécurité dans le monde francophone, celle-ci n'est pas pour autant synonyme d'uniformité. Dans un certain nombre de pays, les services de sécurité et de justice sont fournis par des organisations non étatiques en complément des services de l'État. Pour être efficace, la RSS doit réfléchir à l'opportunité (ou non) d'intégrer le rôle de la justice coutumière ou de certaines formes de défense communautaire prévalant dans un certain nombre d'États, à condition que celles-ci soient conformes aux principes fondamentaux de respect des droits de l'Homme et de la dignité humaine.

Il est rare encore aujourd'hui de trouver des publications en français traitant de la RSS, alors même que les spécificités institutionnelles décrites ci-dessus sont précisément difficiles à traduire. Il apparaît ainsi urgent de structurer les recherches sur les systèmes de sécurité dans le monde francophone et de connecter les chercheurs travaillant sur ces questions aux centres et réseaux internationaux spécialisés dans ces domaines.

Aujourd'hui, les principaux acteurs internationaux impliqués dans la RSS reconnaissent que les particularités des environnements institutionnels francophones n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la définition initiale du concept de RSS, ainsi que dans la mise en œuvre des politiques sur le terrain. Une connaissance approfondie de ces spécificités est pourtant nécessaire pour assurer le succès des réformes engagées, aussi bien dans les environnements de post-conflit que dans le cadre des stratégies de prévention. Contribuer à développer cette connaissance et à aider à définir en conséquence des politiques adaptées doit faire partie des chantiers auxquels la Francophonie se doit de s'atteler.

## Conclusions

La résurgence des conflits durant la dernière décennie a poussé la communauté internationale à développer des dispositifs d'observation et d'alerte afin de limiter leur récurrence et de prévenir leur résurgence. Au nombre des outils mis en place pour prévenir les conflits, figure en bonne place la diplomatie préventive qui est devenue un moyen important pour anticiper et surmonter la récurrence des crises et conflits.

Des efforts importants sont déployés pour renforcer la coopération entre organisations, internationales et régionales, dans le domaine de l'alerte et de la prévention des conflits, dans le but de rendre plus efficaces les mécanismes de collecte, de sélection et d'analyse d'informations. Les manques de moyens dont souffrent ces organisations dans ce domaine ne leur permettent pas d'intervenir seules, ce qui met en lumière la nécessité pour elles de coopérer et de se concerter.

La prévention des conflits et l'alerte précoce se heurtent à la difficulté du passage de l'alerte à la réaction rapide, notamment en raison du principe de souveraineté nationale, mais surtout du fait d'une certaine réticence à intervenir et d'un manque de volonté politique.

Les organisations internationales, et particulièrement les organisations régionales de l'espace francophone, se sont dotées d'instruments de sauvegarde de la démocratie ou les ont consolidés de manière à pouvoir réagir efficacement aux situations de crise ou de conflit. La survenance de plusieurs conflits dans l'espace francophone durant la dernière décennie a engendré le recours à de nouveaux outils aux fins de leur règlement : accords de paix, dialogues nationaux, groupes internationaux de contact.

Les mécanismes de gestion des crises des organisations internationales, régionales et sous-régionales se sont largement consolidés au cours de ces dix dernières années, chacune mettant à profit ses avantages comparatifs : l'expérience et le professionnalisme, pour les unes ; pour les autres, connaissance du terrain et proximité avec les acteurs du conflit, particulièrement adaptées à des crises le plus souvent intra-étatiques.

Le règlement des conflits et l'accompagnement des transitions se sont inscrits dans une dynamique de multilaté-

ralisation et d'interaction aussi bien avec les initiatives nationales qu'avec les actions d'autres partenaires internationaux et régionaux. Il s'agit de privilégier la cohérence et l'efficacité des actions, dans la mesure où il devient difficile pour une organisation de faire face seule à des situations de crises de plus en plus complexes.

Les OMP sont de plus en plus complexes et multidimensionnelles. Les besoins en capacités civiles se font sentir de manière particulièrement accrue. Aujourd'hui, prévaut une situation dans laquelle la majorité des contingents onusiens de maintien de la paix est déployée dans des pays de l'espace francophone, alors même que les pays membres de celui-ci ne contribuent aux opérations que dans une proportion limitée. Afin d'accroître et d'améliorer la qualité de la contribution francophone aux OMP, il convient non seulement de lever les obstacles internes au système onusien, notamment en matière d'équilibre linguistique, mais aussi de sensibiliser sur les avantages et bénéfices d'une participation aux OMP. Une meilleure connaissance des procédures administratives, financières et logistiques des opérations de paix peut permettre aux États de prendre la mesure de l'éventail d'opportunités offertes par une participation accrue aux OMP.

De manière croissante, les opérations onusiennes, dans la phase de consolidation de la paix, comportent un volet spécifiquement dédié à la RSS. La RSS tend en effet à devenir l'une des principales activités vouées à restaurer les fonctions de l'État dans les environnements post-confliktuels. Il convient cependant de considérer que la RSS n'est pas réservée aux seuls États en situation de post-conflit. Les troubles imputables aux forces de défense et de sécurité, survenus depuis la fin des années 1990 dans un nombre important d'États francophones, démontrent la nécessité d'engager des processus RSS dans les pays considérés comme stables, y compris dans ceux où le processus de démocratisation est loin d'être abouti. Pour être efficaces, les processus RSS engagés dans les États francophones ne doivent pas appliquer sans discernement des principes généraux, mais au contraire s'appuyer sur une connaissance fine et approfondie des spécificités institutionnelles, organisationnelles et procédurales propres aux environnements francophones.

# MISE EN ŒUVRE DES MÉCANISMES DU CHAPITRE V DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

Instrument normatif et de référence pour la promotion et la sauvegarde de la démocratie, des droits et des libertés, la Déclaration de Bamako représente une authentique avancée dans l'énonciation et l'appropriation des règles et des principes de la démocratie et des droits de l'Homme par l'espace francophone, à travers, notamment, le mécanisme de suivi des engagements souscrits par les États et les gouvernements qu'elle met en place dans son chapitre V. Une analyse de la pratique des instances et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) témoigne du développement d'une dynamique d'enracinement et de perfectionnement progressif du mode opératoire des mécanismes du chapitre V. De telles situations laissent, par ailleurs, affleurer de nouveaux enjeux, lesquels constituent autant de défis qui sont à relever pour assurer la pleine opérationnalité du chapitre V.

“*Décidons de recommander la mise en œuvre des procédures ci-après pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone :*

**1.** *Le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, en s'appuyant notamment sur la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie ;*

*Une évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone sera conduite, à des fins de prévention, dans le cadre de l'Organisation internationale de la Francophonie, sur la base des principes constitutifs énoncés précédemment. Cette évaluation doit permettre :*

- *de définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés,*
- *d'apporter aux États et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines,*
- *de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce ;*

**2.** *Face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme,*

*les instances de la Francophonie se saisissent, conformément aux dispositions de la Charte, de la question afin de prendre toute initiative destinée à prévenir leur aggravation et à contribuer à un règlement. À cet effet, le Secrétaire général propose des mesures spécifiques :*

- *il peut procéder à l'envoi d'un facilitateur susceptible de contribuer à la recherche de solutions consensuelles. L'acceptation préalable du processus de facilitation par les autorités du pays concerné constitue une condition du succès de toute action. Le facilitateur est choisi par le Secrétaire général après consultation du Président de la Conférence ministérielle, en accord avec l'ensemble des protagonistes. La facilitation s'effectue en liaison étroite avec le CPF,*
- *il peut décider, dans le cas de procès suscitant la préoccupation de la communauté francophone, de l'envoi, en accord avec le CPF, d'observateurs judiciaires dans un pays en accord avec celui-ci ;*

**3.** *En cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, les actions suivantes sont mises en œuvre : le Secrétaire général saisit immédiatement le Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie à des fins de consultation ; la question fait l'objet d'une inscription immédiate et automatique à l'ordre du jour du CPF,*

qui peut être convoqué d'urgence en session extraordinaire, et, le cas échéant :

- confirme la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives des droits de l'Homme,
- les condamne publiquement ;
- exige le rétablissement de l'ordre constitutionnel ou l'arrêt immédiat de ces violations.

Le CPF signifie sa décision aux parties concernées ;

Le Secrétaire général se met en rapport avec les autorités de fait. Il peut envoyer sur place une mission d'information et de contact. Le rapport établi dans les plus brefs délais par cette mission est communiqué aux autorités nationales pour commentaires. Le rapport de la mission, ainsi que les commentaires des autorités nationales sont soumis au CPF, pour toute suite jugée pertinente ;

Le CPF peut prendre certaines des mesures suivantes :

- refus de soutenir les candidatures présentées par le pays concerné à des postes électifs au sein d'organisations internationales,
- refus de la tenue de manifestations ou conférences de la Francophonie dans le pays concerné,
- recommandations en matière d'octroi de visas aux autorités de fait du pays concerné et réduction des contacts intergouvernementaux,
- suspension de la participation des représentants

du pays concerné aux réunions des instances,

- suspension de la coopération multilatérale francophone, à l'exception des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie,
- proposition de suspension du pays concerné de la Francophonie. En cas de coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques, la suspension est décidée ;

Lorsque des dispositions sont prises en vue de restaurer l'ordre constitutionnel ou de faire cesser les violations massives des droits de l'Homme, le CPF se prononce sur le processus de retour au fonctionnement régulier des institutions, assorti de garanties pour le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il détermine les mesures d'accompagnement de ce processus par la Francophonie en partenariat avec d'autres organisations internationales et régionales ;

Si besoin est, le CPF saisit la Conférence ministérielle de la Francophonie par le canal de son Président ;

La question de la rupture de la démocratie ou des violations massives des droits de l'Homme dans un pays et des mesures prises reste inscrite à l'ordre du jour du CPF aussi longtemps que subsistent cette rupture ou ces violations. ”

Depuis l'adoption par le III<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, tenu à Dakar du 24 au 26 mai 1989, d'une décision portant création d'un nouvel espace de coopération juridique et judiciaire, ainsi que d'une résolution sur les droits fondamentaux, l'engagement de la Francophonie dans la promotion, la protection et la sauvegarde de la démocratie, des droits de l'Homme et de la paix s'est réalisé de manière progressive et continue, pour trouver sa consécration dans l'adoption de la Déclaration de Bamako, le 3 novembre 2000. Instrument normatif et de référence, la Déclaration de Bamako représente une authentique « rupture épistémologique » pour l'espace francophone à travers la mise en place, au titre de son chapitre V, d'un mécanisme de suivi des principes proclamés et des engagements souscrits par les États et les gouvernements. Les États et gouvernements se sont ainsi reconnu le droit d'examiner mutuellement leurs pratiques de la démocratie et des droits de l'Homme, et ont confié à l'Organisation, en particulier au Secrétaire général, en liaison avec les instances, la responsabilité d'être le gardien du pacte ainsi scellé, en le dotant de fonctions et d'attributions spécifiques. En cela, la Francophonie s'est inscrite dans un mouvement général partagé par la plupart des organisations internationales.

Par leur nature, les mécanismes de suivi prévus par le chapitre V de la Déclaration de Bamako tendent à garantir la mise en œuvre effective des principes proclamés aux chapitres II et III, ainsi que des engagements souscrits au chapitre IV en faveur de : la consolidation de l'État de droit ; la tenue d'élections libres, fiables et transparentes ; la gestion d'une vie politique apaisée ; l'intériorisation de la culture démocratique et le plein respect des droits de l'Homme, considérés comme éléments constitutifs de la démocratie et facteurs d'une paix et d'un développement durable, en écho aux difficultés constatées dans le chapitre I. Dix ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako, il convient d'appréhender au plus près la réalité et la portée des différentes procédures établies pour donner chair et étayer le dispositif de prévention et de réaction face à des situations de crise que le chapitre V prévoit et organise.

Si la Déclaration de Bamako constitue l'instrument de référence définissant le corpus démocratique que

les États et les gouvernements s'engagent tant à faire prospérer qu'à préserver de façon concertée, il est essentiel de relever que, tout entière, elle est inspirée par une option résolue en faveur d'une démarche préventive des crises et des conflits. À cet effet, elle prévoit deux principales catégories de stratégies, qui sont du reste complémentaires, distinguant :

- d'une part, une « *prévention structurelle* », au quotidien, reposant sur l'approfondissement constant de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'Homme, conformément aux engagements souscrits au chapitre IV, ces mesures apparaissant comme les premiers garants d'une vie politique apaisée. Dans cette perspective, est résolument privilégié, comme il ressort en particulier du Programme d'action de Bamako, annexe à la Déclaration, et en s'appuyant aussi sur l'observation et l'évaluation permanentes des pratiques telles qu'organisées à l'alinéa 1 du chapitre V, l'accompagnement, par la Francophonie, des efforts déployés par ses pays membres pour la préservation et la mise en œuvre des principes démocratiques, la sanction n'étant envisagée qu'en ultime recours ;
- d'autre part, une « *prévention immédiate ou opérationnelle* », prévue par des dispositions spécifiques de l'alinéa 2 du même chapitre V, pour décrire des mesures applicables au vu d'une crise potentielle ou imminente.

Mais, au-delà de cette approche préventive, le chapitre V met aussi en place des mécanismes de réaction dont les régimes différeront selon que l'événement déclencheur du recours au mécanisme de sauvegarde est constitutif d'« *une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme* » (chapitre V, alinéa 2), ou qu'il représente « *une rupture de la démocratie ou en cas de violations massives des droits de l'Homme* » (chapitre V, alinéa 3). Ces procédures réactives se concluent par des « *mesures spécifiques* » qui répondent à des enjeux et à des logiques différenciés permettant à la Francophonie de recourir à des actions graduées, selon la nature de l'événement déclencheur.

Il est toutefois à souligner que, de manière indifférente, ces stratégies de prévention sont toutes deux fortement articulées autour des prescriptions démocratiques volontairement et consensuellement arrê-

tées, lesquelles constituent les signes distinctifs de l'engagement francophone en matière de prévention mais aussi de règlement des conflits.

Ainsi, cette complémentarité des mécanismes de prévention, de promotion mais aussi de sauvegarde des exigences démocratiques et des droits de l'Homme singularise le dispositif francophone si on le compare avec ceux en place dans les autres organisations internationales. Le dispositif francophone présente l'avantage de constituer un ensemble cohérent, organisé par un seul instrument, alors que ces mêmes mécanismes sont d'un fonctionnement compartimenté et épars sur une pluralité de textes de référence dans les systèmes en cours dans les autres organisations internationales.

Certes, depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako, l'espace francophone n'a pas été exempt de ces situations de crise et de conflit, ce qui lui a permis, au gré de ces situations, d'éprouver la pertinence des procédures, instruments et mécanismes mis en place par le chapitre V. La réalité d'une dynamique dans le fonctionnement de ces mécanismes est sans conteste. À cet égard, il est intéressant de relever que cette dynamique a été tout naturellement modelée par celle propre des situations qu'elle entend endiguer et épuiser. Dans cette évolution à double détente, on assiste alors à une dialectique du perfectionnement du mode opératoire des mécanismes du chapitre V, confronté, en raison de la nature protéiforme des situations de crise politique, à des enjeux et des défis sans cesse renouvelés qui sont à relever pour assurer la pleine opérationnalité du chapitre V.

## UNE DYNAMIQUE IRRÉVERSIBLE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES MÉCANISMES DE SAUVEGARDE DE LA DÉMOCRATIE ET DES DROITS DE L'HOMME

### De l'enracinement des mécanismes du chapitre V de la Déclaration de Bamako

À la suite de son adoption par les ministres et chefs de délégation présents au Symposium de Bamako

sur « *Les pratiques de la démocratie des droits et des libertés dans l'espace francophone* », la Déclaration a été complétée par une Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V, adoptée par le Conseil permanent de la Francophonie (CPF), le 24 septembre 2001. Une année plus tard, à l'issue de la IX<sup>e</sup> Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage qui s'est tenue à Beyrouth du 18 au 20 octobre 2002, la Déclaration de Bamako a été

réceptionnée solennellement par la Déclaration du Sommet qui, dans le même temps, a adopté le Programme d'action qui lui est annexé.

Comparés aux autres mécanismes de promotion et de sauvegarde de la démocratie ayant cours dans les autres organisations internationales, ceux mis en place en Francophonie présentent la singularité de reposer sur une charpente centrale, la Déclaration de Bamako, socle sur lequel prend appui l'ensemble des mécanismes de consolidation et de protection de la démocratie dans l'espace francophone. Elle constitue l'instrument central qui définit le périmètre démocratique à faire prospérer, en même temps qu'elle détaille l'ingénierie requise pour la sauvegarde de la démocratie détaillée par la Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako et par le Programme d'action de Bamako.

Les mécanismes francophones prévus par le chapitre V de la Déclaration de Bamako présentent cette singularité que leur vocation première repose, avant tout, dans l'accompagnement des États francophones dans l'approfondissement et la consolidation de leur expérience démocratique. L'esprit qui y prévaut privilégie davantage les actions tendant à « recommander les déchirures » qu'à stigmatiser les écarts. La mise en place de ces mécanismes intervient de manière relativement rapide, en comparaison avec la pratique des autres organisations internationales.

Dès l'adoption de la Déclaration, dans la continuité des actions de médiation et d'accompagnement des pays en situation de crise, décidées pour la première fois, et *proprio motu*, par la Conférence ministérielle extraordinaire convoquée en mars 1995, dans le cadre de la crise du Burundi, par son président, ministre des Affaires étrangères et de la Coopération du Bénin, Robert Dossou, les instances de la Francophonie l'ont évoquée pour structurer leurs décisions. Ainsi, la Conférence ministérielle de la Francophonie, réunie à N'Djamena le 8 février 2001, a pour la pre-

mière fois fait référence à la Déclaration de Bamako dans une série de résolutions. Dans la résolution n° 2 sur la Côte d'Ivoire, la Conférence ministérielle « invite le Secrétaire général de l'OIF à continuer de suivre attentivement l'évolution de la situation et à examiner les contributions possibles de la Francophonie pour favoriser un retour à une vie politique apaisée et le respect des droits de l'Homme en Côte d'Ivoire, dans le respect des engagements pris au titre de la Déclaration de Bamako ». De même, dans la résolution n° 3 sur la République démocratique du Congo, elle « invite le Secrétaire général de l'OIF à demeurer informé de l'évolution de la situation et à examiner les contributions possibles que la Francophonie, en accord avec toutes les parties et les organisations internationales concernées, peut apporter au processus de paix et de réconciliation en République démocratique du Congo, dans le respect des engagements pris au titre de la Déclaration de Bamako ».

Les dispositions du chapitre V de la Déclaration de Bamako sont, quant à elles, évoquées pour la première fois par le Secrétaire général de la Francophonie, à travers un communiqué de presse le 29 mai 2001, condamnant fermement la tentative de coup d'État intervenu en République centrafricaine, la veille. Le Secrétaire général observe que cet État membre a bénéficié d'un appui de l'OIF depuis 1998, en vue de restaurer la stabilité et le processus de démocratisation. Bien qu'il ne s'agisse que d'une tentative de coup d'État, notion que la Déclaration de Bamako ne connaît pas en tant que telle, le Secrétaire général de la Francophonie inscrit la situation en République centrafricaine à l'ordre du jour de la session du Conseil permanent qui a suivi la tentative de coup d'État, conformément aux dispositions de l'alinéa 3 du chapitre V<sup>(1)</sup>. Ainsi, la 41<sup>e</sup> session du Conseil réunie à Paris les 28 et 29 juin 2001 examine la situation de ce pays. Par sa résolution n° 1 sur la République centrafricaine en date du 29 juin 2001, le CPF « [se réfère] à la Déclaration de Bamako, notamment son chapitre V, portant sur les procédures de suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans

(1) Aux termes de l'alinéa 3 du chapitre V de la Déclaration de Bamako, il est indiqué que, « en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, les actions suivantes sont mises en œuvre :  
– le Secrétaire général saisit immédiatement le président de la Conférence ministérielle de la Francophonie à des fins de consultation ;  
– la question fait l'objet d'une inscription immédiate et automatique à l'ordre du jour du CPF, qui peut être convoqué d'urgence en session extraordinaire [...] ».

*l'espace francophone [...] et demande au Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie de se tenir informé de l'évolution de la situation et de mobiliser les États membres en faveur de la République centrafricaine ».*

Dès lors, la référence, par les instances, à la Déclaration de Bamako et à son chapitre V s'installe durablement, l'analyse des pratiques des instances et de l'Organisation laissant toutefois entrevoir une utilisation différenciée, évolutive et variable des mécanismes prévus audit chapitre V. Il en ressort clairement que, dans un premier temps, les mesures d'accompagnement ainsi que les recours à la médiation/facilitation prévues, l'une par les dispositions de l'alinéa 1 et l'autre par celles de l'alinéa 2 du chapitre V, sont les plus usitées. Il conviendrait néanmoins de relever que cette situation n'est pas nouvelle, et qu'elle est davantage en rapport avec des pratiques suivies bien avant l'adoption de la Déclaration de Bamako, fondées sur les prérogatives discrétionnaires du Secrétaire général qui lui sont conférées par les dispositions de l'article 7 de la Charte de la Francophonie, adoptée le 23 novembre 2005 à Antananarivo. L'adoption de la Déclaration de Bamako contribuera à l'intensification ainsi qu'à la systématisation de cette pratique. L'annonce faite par Abdou Diouf, à la suite de son élection au Sommet de Beyrouth en octobre 2002, va renforcer cet enracinement des mécanismes du chapitre V dans la pratique des instances. Il soulignait alors que *« la démocratie nous renvoie tout naturellement à la Déclaration de Bamako qu'il s'agit d'appliquer avec intelligence, persévérance et détermination pour faire de notre communauté francophone un espace d'excellence en ce qui concerne le respect des droits et des libertés, la prévention et le règlement des conflits, la pratique de l'État de droit, la promotion et la sauvegarde des droits de l'Homme. Pour réussir pleinement ce travail passionnant mais considérable, je ne négligerai aucun concours<sup>(2)</sup> ».*

Dans cette évolution, la mise en œuvre effective de la démarche d'alerte précoce, qui constitue une des finalités majeures du dispositif de l'alinéa 1 du chapitre V, avec l'adaptation de la coopération, et celle concer-

nant le mécanisme réactif de l'alinéa 3, rattaché au cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme, n'interviendront de façon explicite que plus tardivement. Ainsi, les instances se saisiront et reconnaîtront la situation particulière de la rupture de la démocratie, à travers le phénomène du coup d'État, en avril 2005 avec la crise togolaise consécutive à la vacance de la présidence de la République due au décès du président Eyadema. Ultérieurement, ce précédent sera suivi par une succession de situations de changement anticonstitutionnel de gouvernement qui seront, à chaque fois, et en dépit de contextes différents, abordées par le biais du dispositif et du mécanisme réactif de l'alinéa 3. Ce fut le cas en Mauritanie à la suite des coups d'État du 3 août 2005 et du 6 août 2008 ; en Guinée, lorsqu'un Conseil national pour la démocratie et le développement conduit par le capitaine Moussa Dadis Camara s'est emparé du pouvoir quelques heures après le décès du président Lansana Conté ; de Madagascar, après la prise du pouvoir par Andry Rajoelina, le 17 mars 2009 ; et du Niger, à la suite du renversement du président Mamadou Tandja le 17 février par le Conseil suprême pour la restauration de la démocratie.

L'appropriation par les instances des différents mécanismes du chapitre V, l'évolution ainsi que la variation de leur pleine effectivité, et enfin leur ritualisation désormais acquise, laissent entrevoir une intensité de différente nature de l'utilisation de ces mécanismes, selon qu'on l'envisage à travers la prévention des crises et des conflits, ou qu'elle soit appréhendée par le biais de la gestion des crises et l'accompagnement des transitions.

## Dans la prévention des crises et des conflits

### Le processus d'observation, de prévention, d'alerte précoce et de réaction rapide de la Francophonie

Au lendemain de l'adoption de la Déclaration de Bamako, la Francophonie, afin d'appuyer le Secrétaire

(2) Cité par Christine Desouches, « Médiation et Francophonie. Principes, démarche et pratique », in Jean-Pierre Vettovaglia (dir.), Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique, Bruxelles, Bruylant, collection « Prévention des crises et promotion de la paix », 2010.

général et les instances dans l'accomplissement des missions que le texte leur confiait, s'est dotée de capacités en matière d'observation et d'évaluation des pratiques de la démocratie et des droits et libertés dans l'espace francophone. Cette tâche a été confiée à la Délégation et aux droits de l'Homme et à la démocratie (DDHD), devenue depuis 2006 la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP). Celle-ci est chargée, sous l'autorité du Secrétaire général, de donner corps au dispositif décliné dans la Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako.

Aux fins de « *l'observation et de l'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* », cette Note prévoit :

- la mise en place de mécanismes de collecte d'informations et de concertation, associant l'ensemble des acteurs du processus de Bamako ;
- l'élaboration de rapports périodiques et de rapports *ad hoc* à l'intention du Secrétaire général ainsi que, au besoin ;
- la mise en place d'un comité consultatif restreint et ;
- l'inscription systématique à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « *Pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* ».

Dans les faits et pour l'essentiel, les balises apportées à l'exercice par cette Note ont été respectées. En ce qui concerne les mécanismes de collecte et de traitement des informations en vue de l'observation et de l'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, l'OIF s'est dotée de capacités qui ont été considérablement confortées durant ces dix dernières années. À cette fin, la DDHDP, à l'aune de la grille d'observation que constituent les engagements souscrits dans les quatre domaines du chapitre IV, et qui a été progressivement affinée, s'appuie, en particulier, sur l'observation menée sur le terrain par les membres de son équipe et les experts associés, ainsi que par les différentes missions – d'écoute ou de facilitation, comme d'observation électorale – dépêchées par le Secrétaire général. L'Organisation bénéficie, en outre, des ana-

lyses et des observations réalisées par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, les réseaux institutionnels et certains des partenaires non gouvernementaux, mais aussi par d'autres organisations internationales et régionales.

Le système d'observation et d'évaluation permanentes mis en œuvre progressivement au sein de l'OIF, permet ainsi à la DDHDP de prendre la mesure des situations et de les analyser afin de produire en temps réel des documents et autres outils d'analyse proposant une compréhension fine des tenants et aboutissants des situations. Cette analyse des situations mène à deux séries de réactions. Tout d'abord, les instances de la Francophonie, s'il y a effectivement crise, sont saisies et informées par le Secrétaire général de la situation ; elles peuvent être appelées, le cas échéant, par lui à se prononcer en vertu du chapitre V de la Déclaration de Bamako. Ensuite ou en parallèle avec la saisine des instances, le Secrétaire général est à même d'intervenir afin de désarmer la crise ou de prévenir toute dégradation de la situation.

La production de rapports périodiques à l'intention du Secrétaire général constitue une des parties les plus visibles de l'action de l'OIF dans la mise en œuvre de Bamako et de Saint-Boniface. En vertu de la Note précitée, ces rapports ont l'ambition de présenter un portrait des grandes tendances de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone. Des rapports ont été produits en 2004, 2006 et 2008 à l'occasion, respectivement, des Sommets de Ouagadougou, de Bucarest et de Québec. Aucune autre organisation internationale ne publie de rapports de cette nature qui permettent de présenter un état des lieux de la démocratie et de ses pratiques, avec ses acquis, ses difficultés récurrentes, voire ses déficits, par rapport aux principes et engagements consignés, étayés d'éventuelles recommandations.

C'est ainsi que chacun des rapports sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone comporte une section portant plus spécifiquement sur la prévention et le règlement des conflits, par l'alerte précoce et l'accompagnement. En 2004, le rapport décrivait l'approche francophone du règlement des conflits et de la consolidation

de la paix et proposait un répertoire des actions de la Francophonie en matière de gestion des crises et de consolidation de la paix tout en présentant les paramètres de la mise en place graduelle d'un système d'alerte précoce. Ce rapport détaillait les actions menées en ce domaine, particulièrement aux Comores, en Côte d'Ivoire, en Haïti, en République centrafricaine et en République démocratique du Congo. Celui de 2006, quant à lui, insistait sur les dynamiques nationales et pratiques de la Francophonie en traitant plus particulièrement des spécificités et convergences avec les autres organisations internationales en matière de prévention ainsi que du dispositif normatif et des mécanismes francophones de promotion, de préservation et de sauvegarde de la démocratie. Il abordait le phénomène des transitions dans l'espace francophone en s'attachant aux expériences avérées, vérifiées aussi bien en Afrique, à Haïti qu'en Europe centrale et orientale. En ce qui concerne l'accompagnement francophone des processus de règlement des crises et des transitions, il les envisageait en décrivant les modalités d'intervention de la Francophonie. Il abordait, en outre, les premiers aspects liés à la mise en œuvre des engagements portés par la Déclaration de Saint-Boniface, adoptée le 14 mai 2006, en lien avec la sécurité humaine, ainsi que les prolégomènes des activités de l'OIF relatives à sa contribution aux opérations de maintien de la paix. Un chapitre du rapport de 2008 portait spécifiquement sur la prévention, le règlement des crises et des conflits et la consolidation de la paix. Il traitait plus précisément d'alerte précoce et de prévention des conflits, de la responsabilité de protéger et de la sécurité humaine ainsi que, pour la première fois, des questions relatives aux violences sexuelles à l'égard des femmes et des filles ainsi qu'à la réforme du secteur de la sécurité.

En complément des informations et des analyses qui lui sont régulièrement transmises par la DDHDP, ainsi que par l'ensemble des acteurs francophones ou des partenaires de la Francophonie impliqués dans le processus d'observation et d'évaluation permanentes, le Secrétaire général, qui détient un rôle central dans l'impulsion et la coordination de l'ensemble du dispositif, dispose de plusieurs autres mécanismes, tels qu'énoncés dans la Note de septembre 2001. L'analyse de la pratique jusqu'ici conduite dans la mise en

œuvre du processus d'observation, de prévention, d'alerte précoce et de réaction rapide de la Francophonie, met à ce titre en lumière les nombreuses initiatives politiques et diplomatiques entreprises dans le cadre du mandat général qui lui est conféré, tant officieuses, confortées par sa propre expérience et son autorité personnelle, que relevant directement des procédures de concertation collectives arrêtées.

Parmi ces dernières figure la possibilité de réunir un comité *ad hoc* consultatif restreint apte à le conseiller pour identifier les mesures idoines, tant à des fins de prévention que de règlement, si possible, de situations de « *crise de la démocratie* » ou de « *violations graves des droits de l'Homme* », démarche susceptible d'être suivie, en tant que de besoin, de la convocation d'un CPF extraordinaire, en cas de « *rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme* ». Depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako, le Secrétaire général a provoqué la réunion d'un comité *ad hoc* consultatif à huit reprises concernant les situations suivantes : Madagascar (22 février 2002) ; Côte d'Ivoire (17 décembre 2002, 3 décembre 2003 et 19 janvier 2005) ; Haïti (2 mars 2004) ; Transnistrie (21 février 2007) ; Guinée (30 mai 2007) ; Tchad (21 février 2008).

Enfin, il est à noter que l'inscription systématique à l'ordre du jour des sessions ordinaires du CPF d'un point intitulé « *Pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* », s'est avérée déterminante pour l'intériorisation progressive et partagée du corpus de Bamako, ainsi que pour l'ancrage de la pratique de la concertation sur ces thèmes entre les États et les gouvernements francophones.

### **L'action de la Francophonie en matière de prévention des crises et des conflits**

Au cours de la décennie qui a suivi l'adoption de la Déclaration de Bamako, la Francophonie a su développer et affiner ses outils en matière de prévention des crises et des conflits, tout en demeurant dans le strict respect de la mission que lui confère sa Charte, et conformément aux paramètres déterminés par la Déclaration de Bamako, enrichie de la Déclaration de Saint-Boniface.

Ainsi, les modes d'intervention de la Francophonie ont varié afin de prévenir les conflits. Toutefois, l'envoi par le Secrétaire général de missions de haut niveau dans les pays en situation de pré-crise ou de crise constitue le mode d'intervention le plus utilisé. Tel que le prévoit le chapitre V de la Déclaration de Bamako, le Secrétaire général peut, dans la mise en œuvre aussi bien de ses alinéas 1, 2 et 3, dépêcher, aux fins de la réalisation des initiatives de médiation qu'il a pu engager, des missions de nature différenciée, qui, par ailleurs, relèvent toutes de la mise en œuvre de ses prérogatives propres et de ses fonctions politiques telles qu'elles sont prévues par les dispositions de l'article 7 de la Charte de la Francophonie, adoptée à Antananarivo le 23 novembre 2005. Il peut ainsi déployer ces missions aussi bien en tant qu'instruments de sa diplomatie préventive qu'au titre de ses initiatives de règlement des conflits et d'accompagnement des sorties de crise.

En sus de la concertation assurée de façon permanente par le Secrétaire général avec les États membres, et de sa décision de nommer, le cas échéant, des envoyés spéciaux de haut niveau ou d'installer des représentations permanentes *ad hoc* (à Abidjan, par exemple), ces différentes missions ont eu pour objectif : la médiation (comme au Togo ou aux Comores entre 1998 et 2002), en facilitant la conclusion d'accords de paix ou de réconciliation ; l'information et la prise de contact ; le conseil aux autorités étatiques (comme en République centrafricaine en 2003 ou à Haïti en 2004) ; le soutien au dialogue entre les acteurs ; la mise à disposition d'une expertise de haut niveau dans les domaines juridique, administratif, institutionnel, médiatique ; la contribution à l'élaboration ou à la révision des textes fondamentaux ; ou encore le renforcement des capacités des acteurs et des institutions par la formation ou l'échange d'expériences.

C'est ainsi que la Francophonie s'est résolument engagée à soutenir le processus de consolidation de la paix en cours en République centrafricaine. L'ancien président burundais Pierre Buyoya a été désigné envoyé spécial du Secrétaire général pour la République centrafricaine ; il a effectué toute une série de missions d'information et d'expertise afin d'encourager les acteurs à respecter les termes de l'accord de paix, à leur faire comprendre toute l'importance du

rôle de l'opposition et à favoriser la mise en place de processus électoraux adéquats. Par ailleurs, la Francophonie a dépêché plusieurs missions d'experts de haut niveau afin de préparer et de soutenir le dialogue politique inclusif qui s'est déroulé à la fin de 2008 à Bangui. En menant ces actions, la Francophonie a par ailleurs coordonné son action avec les autres organisations internationales impliquées lors de réunions à Addis-Abeba et à Paris.

Le Tchad est un autre pays qui, ces dernières années, a reçu un appui soutenu afin d'assurer le respect de l'accord du 13 août 2007 : Mohammed El Hacem Ould Lebatt, ancien ministre des Affaires étrangères de Mauritanie, a été désigné par le Secrétaire général envoyé spécial à la suite des événements de février 2008. Il a contribué au renforcement du dialogue ayant cours, sur place, entre les acteurs politiques et sociaux tchadiens. Par la suite, la Francophonie a participé assidûment au Comité de suivi et d'appui de l'accord et a été à même de fournir une expertise juridique de haut niveau afin d'élaborer des propositions acceptables pour toutes les parties en matière électorale. La Francophonie a ainsi su développer des démarches originales en appui aux besoins des acteurs locaux afin, dans chaque cas, de soutenir le processus de prévention des conflits et de faciliter la résolution des difficultés.

### **Les caractéristiques de la démarche francophone en matière de prévention des crises et des conflits**

La mise en perspective de l'expérience de la dernière décennie révèle que ces caractéristiques se déclinent selon : le type d'approche préventive privilégiée ; la qualité des acteurs appelés à intervenir ; le niveau de coordination avec les organisations régionales et multilatérales partenaires, et de systématisation de la réflexion concernant la prévention et l'alerte précoce.

L'approche de la Francophonie en matière de prévention des conflits est marquée par les termes mêmes de la Déclaration de Bamako et par la philosophie préventive qui l'imprègne. Cette approche est avant tout de nature structurelle, fondée sur le respect des principes et des exigences démocratiques dans les quatre domaines d'engagement des États signataires

de la Déclaration, à savoir : la consolidation de l'État de droit, la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, la vie politique apaisée ainsi que la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme. Ce choix fondamental dicte une approche francophone, marquée non pas seulement par des réponses immédiates aux impératifs de la dernière crise, mais plutôt par des accompagnements qui se situent tant en amont qu'en aval de la crise immédiate et des approches diplomatiques qui impliquent avant tout de dégager des espaces de dialogue et de négociation entre les protagonistes, afin de permettre aux tensions de diminuer et aux crises de se résorber, le tout avec la pleine participation de tous les acteurs et dans le respect des dynamiques locales. Dans la majorité de ses interventions, la Francophonie vise à accompagner et à assister les États dans la recherche de solutions immédiates mais aussi et surtout de changements durables dans les modes de gouvernance et les façons de faire afin, ultimement, de susciter un changement fondamental de culture démocratique dans le pays à moyen et à long terme.

Une seconde caractéristique de l'approche francophone porte sur la nature des processus de prévention. L'ensemble des acteurs francophones est impliqué, et non pas seulement les États et les gouvernements. Par sa bonne connaissance du terrain et des réalités de chacune de ses composantes géographiques, l'OIF possède des atouts qui lui permettent d'intervenir rapidement et de façon précise. C'est ainsi que l'existence de nombreux réseaux institutionnels couvrant une partie importante des institutions de l'État permet de pouvoir compter sur une expertise avérée portant sur les différentes dimensions d'une prévention efficace des conflits. Forts de leurs membres, ces réseaux sont prêts à participer à l'action préventive, en connaissant bien la Francophonie, ses valeurs et ses façons de faire. L'expérience démontre par ailleurs que la Francophonie peut compter sur des personnes du plus haut niveau afin, le moment venu,

d'agir à titre d'envoyés spéciaux du Secrétaire général, notamment dans des fonctions de médiation et de facilitation, ou tout simplement d'experts dans des mandats de nature plus technique. Enfin, l'OIF demeure une organisation internationale de taille modeste. À ce titre, elle possède la capacité de « bouger » rapidement lorsque la situation le requiert et son processus de prise de décisions est relativement souple et efficace. Dans son action préventive, la Francophonie a pu au cours de la dernière décennie se reposer sur toute une communauté de personnes du plus haut calibre et a su agir en temps opportun.

La Francophonie œuvre rarement seule en matière de prévention et d'alerte précoce. Il lui importe, on l'a vu, d'être en mesure de coordonner son action avec les autres intervenants régionaux et internationaux, et cette collaboration se produit tant au niveau central que régional et local. La coordination à tous les niveaux est essentielle pour que les vertus de complémentarité et de plus-value des uns et des autres se concrétisent pleinement. L'amplitude de cette collaboration a crû au fil des ans, notamment grâce aux initiatives du Secrétaire général et à celles des acteurs sur le terrain. Ce partenariat s'est progressivement intensifié, se vérifiant, notamment à travers la définition, après concertation, d'approches communes et convergentes. Une illustration est donnée à travers les initiatives prises par la Francophonie, en 2004 et en 2008, de rencontres multilatérales de concertation en matière de prévention des crises et d'alerte précoce.

Ainsi, à l'issue de la réunion sur « Les partenariats en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits », coorganisée par la Francophonie et les Nations unies à Paris les 21 et 22 avril 2008<sup>(3)</sup>, les participants ont fait état de préoccupations communes et constaté la nécessité de renforcer l'alerte précoce et la prévention des conflits. Cette action passe notamment par un renforcement de la diplomatie préventive dans le cadre des accords existants ou à conclure entre les différentes organisations internationales

---

(3) Cette rencontre a vu la participation d'une quarantaine de personnalités représentant des organisations et des institutions internationales (Commonwealth, Communauté des pays de langue portugaise, Communauté économique des États de l'Afrique centrale, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Ligue des États arabes, Commission de l'Union africaine, Commission de l'Union européenne, Conseil de l'Union européenne, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Organisation de coopération et de développement économiques); des États (Canada, France, Roumanie et Slovaquie), ainsi que des organisations internationales non gouvernementales (International Crisis Group et West Africa Network for Peacebuilding).

représentées. Ils ont retenu des pistes de coopération en matière de concertation et de coordination, par l'échange d'analyses sur les situations potentielles de crise et la mise en place de circuits de communication réguliers. De même, ils ont relevé le besoin d'harmoniser et de conforter les instruments de mesure des situations ainsi que les indicateurs utilisés par chaque acteur ; la valorisation des nombreux réseaux existants, mais aussi le projet de mise en place de réseaux sectoriels par domaine de compétence (gouvernance politique, questions économiques et financières, environnement...). Ils ont observé l'utilité d'accélérer la dynamique de concertation plus régulière et plus systématique sur le passage de l'alerte précoce à la réaction rapide, tout en poursuivant l'évaluation d'un travail commun sur le terrain.

Ils ont, par ailleurs, identifié une série de pistes d'actions communes, portant sur le renforcement des capacités, en vue notamment :

- d'assurer de meilleures conditions de collecte de l'information, en particulier en garantissant aux acteurs du domaine des ressources humaines et financières plus stables ;
- de promouvoir la concertation en matière de collecte et d'analyse, y compris par des échanges et le partage d'informations ainsi que l'assistance technique.

Ils se sont, enfin, engagés à assurer le suivi de la mise en œuvre de ces conclusions et la poursuite de la réflexion pour une consolidation des partenariats entre les organisations internationales dans les domaines de l'alerte précoce et de la prévention des conflits par des réunions périodiques au niveau technique et politique.

Les travaux de cette rencontre ont ainsi témoigné de la multiplicité des acteurs régionaux et internationaux qui, face à la complexité croissante des conflits et de leurs manifestations, impose plus que jamais de tels processus de collaboration.

Enfin, il est à relever que la Francophonie, au cours de la dernière décennie, s'est résolument attachée à tirer les leçons de ses expériences passées, afin d'améliorer ses pratiques et de systématiser sa réflexion sur les questions relatives à la paix et à la prévention des crises. C'est ainsi qu'elle a organisé toute une série de conférences et de colloques qui ont permis d'affi-

ner la pensée francophone en la matière : colloque sur le « Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique », tenu à Cotonou du 19 au 23 février 2000 ; rencontres sur « Les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes », organisées en partenariat avec l'Union africaine à Cotonou du 29 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2005 ; Symposium international sur « Les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Bamako + 5) », tenu à Bamako du 6 au 8 novembre 2005 ; retraite sur « La médiation de la Francophonie », tenue à Genève du 15 au 17 février 2007.

## Dans la gestion des crises et l'accompagnement des transitions

L'engagement de la Francophonie dans la gestion des crises et l'accompagnement s'esquisse bien avant l'adoption de la Déclaration de Bamako, et se concrétise lorsqu'elle décide, par exemple, de dépêcher une mission d'accompagnement en vue du retour à la légalité constitutionnelle au Niger, après la condamnation, par la 7<sup>e</sup> session de la Conférence ministérielle de la Francophonie des 16 et 17 février 1996, du coup d'État intervenu dans ce pays le 27 janvier 1996, suivie d'une mission d'observation de l'élection présidentielle de juin 1996. Dès ces premières actions, la Francophonie s'est attachée à rechercher des mécanismes novateurs de règlement de crises ou de conflits, à identifier les causalités de ces derniers, ainsi que les difficultés d'enracinement de la démocratie dans ces situations. Ces préoccupations seront reprises et systématisées par la Déclaration de Bamako pour caractériser, désormais, la démarche francophone dans le domaine de la gestion des crises et des conflits. Celle-ci repose sur le lien étroit entre ses activités au service de la consolidation de l'État de droit et de la démocratie et celles afférentes à sa contribution à la paix, de manière à éviter ou à surmonter les crises d'ordre interne par une prévention structurelle ou *ad hoc* des crises et des conflits, ainsi que sur la diversité des leviers et des outils utilisés en matière de médiation et de facilitation.

## L'action francophone en matière de médiation

La pratique en ce domaine laisse entrevoir le rôle prééminent joué par le Secrétaire général à travers la mise en œuvre, à sa discrétion et sur le fondement, tout d'abord, des dispositions de l'article 7 de la Charte de la Francophonie, puis du chapitre V de la Déclaration de Bamako, d'un certain nombre d'initiatives politiques et diplomatiques, à l'instar de ce qui est mené en matière de prévention. Ainsi, à ce double titre, le Secrétaire général a dépêché nombre de missions d'information et de contact, d'écoute et de médiation, de manière à contribuer au rétablissement d'un climat apaisé, à identifier et à arrêter les mesures d'accompagnement idoines.

Il s'agit, tout d'abord, des missions de bonne volonté, dont l'objet est de rendre compte auprès des protagonistes d'une crise politique de la disponibilité de la Francophonie à s'engager et à s'impliquer, à titre de tierce partie, dans une action de médiation. En effet, dans ce cadre (article 7, alinéa 4), il est indiqué qu'« *en cas d'urgence, le Secrétaire général saisit le Conseil permanent et, compte tenu de la gravité des événements, le président de la Conférence ministérielle des situations de crise ou de conflit dans lesquelles des membres peuvent être ou sont impliqués. Il propose les mesures spécifiques pour leur prévention, éventuellement en collaboration avec d'autres organisations internationales* ». Cette disposition, issue du Plan d'action du Sommet de Hanoi de 1997, lequel en son point 4 souligne que les chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, « [donnent] au Secrétaire général de la Francophonie le mandat de développer les initiatives politiques susceptibles de contribuer au règlement pacifique des conflits en cours, par le canal des opérateurs directs et reconnus des Sommets et autres acteurs de la Francophonie. [...] [Ils confient] au Secrétaire général de la Francophonie la mission de contribuer, en tant que de besoin, par l'entremise des instruments de l'Agence mis à sa disposition à cet effet, à la consolidation de l'État de droit et du processus démocratique ».

Sur le fondement des dispositions de l'article 7, alinéa 3 de la Charte d'Antananarivo, en application de ses prérogatives « [d'être] tenu informé en perma-

*nence de l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », disposition intégrant l'approche prévue par le chapitre V, paragraphe 1, de la Déclaration de Bamako, le Secrétaire général peut décider la constitution d'une mission d'évaluation. Celle-ci a pour principal objet de « définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés ».*

Des missions de facilitation peuvent également être dépêchées par le Secrétaire général sur le fondement des dispositions du chapitre V, paragraphe 2, de la Déclaration de Bamako dans le cas d'une « *crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme* », « *après consultation du président de la Conférence ministérielle, en accord avec l'ensemble des protagonistes* », et doivent être conduites « *en liaison étroite avec le Conseil permanent de la Francophonie* ».

Les missions d'information et de contact, quant à elles, relèvent des dispositions du chapitre V, paragraphe 3 de la Déclaration de Bamako. Elles peuvent être envoyées par le Secrétaire général « *en cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme* », à l'issue d'une procédure exigeante. Elles requièrent une saisine immédiate du président de la Conférence ministérielle à des fins de consultation. La situation doit, ensuite, faire l'objet d'une inscription immédiate et automatique à l'ordre du jour du CPF, qui peut être convoqué d'urgence en session extraordinaire pour qualifier l'événement ou la situation. Dans les cas relevant effectivement de la configuration évoquée, le Secrétaire général a pu dépêcher une mission d'information et de contact, avec l'objet d'effectuer, sur place, des investigations afin d'avoir une meilleure intelligence de l'événement déclencheur et d'en rendre compte au CPF afin qu'il puisse se prononcer sur les sanctions les plus appropriées par rapport à la situation considérée ou, encore, de signifier la décision aux parties intéressées et d'examiner les mesures d'accompagnement appropriées.

Cette pratique des actions de facilitation/médiation s'est vérifiée dès avant l'adoption de la Déclaration de Bamako, notamment au Togo, dès 1998, ou aux Comores, à partir de 1999. Ces initiatives se sont

accéléérées, s'appuyant pour la première fois sur la Déclaration de Bamako dans la résolution n° 3 sur la République démocratique du Congo adoptée par la Conférence ministérielle de la Francophonie réunie pour sa 15<sup>e</sup> session à N'Djamena, le 8 février 2001. Depuis cette résolution inaugurale, les actions de facilitation/médiation menées ou mandatées par le Secrétaire général ont été nombreuses et multiples. Cette détermination, bénéficiant du surcroît de légitimité conféré par le nouveau corpus, s'est traduite d'abord, essentiellement, par l'exercice d'une magistrature d'influence et de bons offices au quotidien, tant à travers le maintien de contacts permanents avec les hauts responsables des États et des gouvernements, l'envoi auprès de ces derniers d'émissaires, et une posture d'écoute des différents acteurs, qu'à l'occasion des déplacements effectués par le Secrétaire général pour rencontrer les autorités et l'ensemble des protagonistes, prendre la mesure des attentes et prodiguer les encouragements, en soutenant toujours les éventuelles initiatives de facilitation déjà à l'œuvre.

Ce fut le cas au Togo en avril 2003, à la veille du scrutin présidentiel redouté du 1<sup>er</sup> juin, auquel les partis d'opposition avaient toutefois accepté de participer ; aux Comores, où le Secrétaire général s'est rendu au moment de la signature de l'accord de Moroni le 20 décembre 2003, sous l'égide de la troïka de l'Union africaine et en présence du président de l'Afrique du Sud, des Premiers ministres de Madagascar et de Maurice, du ministre français chargé de la Coopération et de la Francophonie, ainsi que des représentants des Nations unies et de l'Union européenne. Le Secrétaire général s'est aussi déplacé en Côte d'Ivoire, en septembre 2004, afin de conforter la dynamique positive qui semblait s'affirmer pour la réalisation des engagements souscrits à Marcoussis ; en République centrafricaine, en mars 2005, avec la volonté d'encourager les acteurs à persévérer, à quelques semaines des élections générales, dans leur volonté de mener à bien ce processus de sortie de crise ; en Haïti, où il a présidé une table ronde sur les transitions démocratiques, en 2006 ; en Guinée, en 2008 ; au Tchad, aux côtés du président de la République française et du commissaire chargé du développement à l'Union européenne, dans le souci

d'apaiser les esprits et de renouer le dialogue entre le pouvoir et l'opposition sérieusement mis à mal à l'issue des événements de février 2008 qui ont conduit à l'arrestation ou à la disparition de certains des opposants. En 2009, lors de sa visite officielle au Togo, au Bénin et en Côte d'Ivoire, le Secrétaire général a reçu l'ensemble de la classe politique pour prendre la mesure des enjeux politiques de l'heure et conforter toutes les parties dans le sens de l'impératif d'une vie politique apaisée et de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes<sup>(4)</sup>.

Il est à relever que, dans la conduite de ces initiatives, les missions de la Francophonie se sont attachées à apporter leur soutien pour que les protagonistes de la crise concernée contribuent à favoriser l'émergence d'un consensus sur les mesures à entreprendre afin de garantir les droits de l'Homme, rétablir l'ordre constitutionnel et refonder ce dernier dans le cadre d'une vie politique apaisée. Ainsi, quelle que soit l'amplitude des actions entreprises, le périmètre d'intervention s'est toujours inscrit dans celui défini par la Déclaration de Bamako.

### Les actions de la Francophonie dans l'accompagnement des transitions

L'implication de la Francophonie dans les actions d'accompagnement de ses États membres en sortie de crise a été concomitante à ses initiatives en faveur de la prévention des conflits, telle qu'entérinée par le Sommet de Beyrouth de 2002. Cet engagement de la Francophonie à accompagner les périodes de transition, qui s'est manifestement renforcé ces dernières années, repose sur : le principe d'une refondation du consensus national, un moment mis à mal ; un appui pour le rétablissement et la consolidation de l'État de droit ; mais aussi la réhabilitation de la culture démocratique et le plein respect des droits de l'Homme.

Cet engagement a été réitéré par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la Francophonie qui, à l'issue du Sommet de Ouagadougou en novembre 2004, ont souligné, dans leur Déclaration, « l'importance des impératifs de consolidation de la paix et de la sécurité ». Cette même volonté d'enga-

(4) Sur ces différentes missions, voir Christine Desouches, op. cit.

gement trouve une concrétisation dans le Cadre stratégique décennal, lequel fait de la contribution de l'OIF à l'accompagnement des processus de sortie de crise et de transition démocratique un objectif stratégique majeur, en complément de la prévention et du règlement pacifique des conflits. Dans cette perspective, le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de Ouagadougou a souligné l'importance, dans la définition et la mise en œuvre de cadres d'accompagnement concertés, de tenir compte des réalités spécifiques de chaque situation, tout en appelant l'Organisation à la mobilisation effective des ressources francophones.

Les actions de la Francophonie dans l'accompagnement des transitions sont multiples. On pourrait, pour la commodité de leur présentation, les classer en trois grandes rubriques : le soutien aux initiatives nationales propres à promouvoir le dialogue et la réconciliation ; les actions d'assistance nécessaire au renforcement des capacités institutionnelles, humaines et matérielles des structures et des acteurs engagés dans les processus de reconstruction de l'État et de relèvement de l'État de droit ; les actions conduites pour contribuer à la refondation de la légitimité par le processus électoral aux fins d'une sortie de la crise politique consensuelle et inclusive.

Dans la première modalité d'accompagnement figurent, notamment, le soutien aux initiatives nationales propres à promouvoir le dialogue et la réconciliation, ainsi que la mise à disposition d'expériences d'autres pays francophones, par les conseils de personnalités, les échanges avec les représentants des partis politiques et les actions de sensibilisation.

Pour ce soutien, il est à souligner que l'implication de la Francophonie dans les processus de gestion des conflits et d'accompagnement des transitions lui a permis de prendre toute la mesure des exercices qu'ils induisent, en particulier la complexité des dynamiques conduisant à la conclusion des accords de paix ainsi que les efforts renouvelés qu'impose le soutien aux processus de transition. Par ailleurs, la signature des accords de paix, qui fondent ou refondent le consensus national, intervient très souvent dans un contexte fragile, caractéristique des périodes de crise et/ou de post-conflit. Dans ce contexte, il est apparu

qu'il devient possible qu'à tout moment, après l'amorce de la mise en œuvre de ces textes basés sur une « légitimité dominante », émerge une difficulté liée au mode de leur gestion par les protagonistes, compromettant ainsi le processus en cours. C'est pourquoi la Francophonie, consciente de cette réalité, assure sous des formes diverses, et ce aux côtés d'autres acteurs internationaux, une présence régulière ou permanente, mais surtout dynamique et vigilante, dans les États en transition. Cela se vérifie, principalement, à travers sa participation active aux comités de suivi (Comores, Côte d'Ivoire, Haïti, République centrafricaine) ; ou dans ses actions en faveur de la mobilisation et le décaissement effectif des financements internationaux au bénéfice des pays en situation de crise, de transition ou de consolidation de la paix (Haïti, Comores, République centrafricaine). Animée du souci de cohésion, l'action de la Francophonie au sein de ces comités de suivi tend à faire admettre que les interventions de chacune des organisations sur le terrain tiennent compte de la spécialité, mais aussi des ressources et du savoir-faire des unes et autres. Une telle démarche favorise l'efficacité des actions, mais nécessite, pour ce faire, l'établissement de modalités plus précises de concertation, d'échange d'informations et de coopération sur le terrain entre les partenaires internationaux.

La deuxième modalité d'accompagnement s'incarne dans les actions d'assistance nécessaires au renforcement des capacités institutionnelles, humaines et matérielles des structures et des acteurs engagés dans les processus de reconstruction de l'État et de relèvement de l'État de droit. Dans ce sens, l'expérience de la Francophonie enseigne que c'est davantage dans les situations post-confliktuelles que le besoin, pour les sociétés concernées, de disposer d'institutions solides et légitimes s'avère le plus pressant. En effet, dans ce cas, le principal défi est de concevoir et de mettre en œuvre un cadre institutionnel qui soit viable à long terme. Et, pour que la paix retrouvée soit durable, elle devrait être fondée sur l'appropriation de ses exigences par l'ensemble des membres de la société et ses conditions devraient, en outre, correspondre aux réalités locales. Cette appropriation requiert alors un effort d'enracinement des valeurs démocratiques dans les pratiques politiques et sociales de la communauté envisagée, pour assurer sa légitimité.

Cette même expérience renseigne aussi sur la complexité des processus de consolidation de la paix, bien qu'ils se résument souvent à un travail de reconstruction et d'édification de l'État où se mêlent et s'enchevêtrent les impératifs de la promotion de la démocratie, du relèvement des institutions de l'État de droit sur lesquelles viennent aussi se greffer et s'articuler le défi de surmonter les traumatismes passés et, nonobstant, celui de bâtir une confiance civique. La réalisation de toutes ces exigences ne saurait être effectuée qu'en s'adossant sur des stratégies de responsabilisation de l'ensemble des protagonistes de la vie politique et sociale, et principalement des autorités publiques. C'est dans ce sens que l'appui apporté par la Francophonie à la consolidation de la paix renvoie à des activités qui visent non seulement à jeter les bases de la paix, mais aussi à fournir les outils pour construire sur ces bases afin d'éviter une récurrence de conflits.

Pour ce faire, les activités entreprises par la Francophonie doivent être comprises comme un processus en vertu duquel les aspects politique, juridique, judiciaire et de sécurité se conjuguent. Elles sous-entendent des objectifs à court, moyen et long terme, et regroupent une panoplie d'initiatives différenciées permettant à un pays de passer d'une situation de crise à une situation de paix. Ainsi, de cette modalité d'accompagnement procède l'assistance à la mise en place des ressorts institutionnels et des assises normatives de la transition. Cela se fait par différents biais : tels que l'aide fournie à la mise en place et à la mise en œuvre de l'ingénierie constitutionnelle et de gouvernance appropriée au contexte particulier de l'État membre bénéficiaire. On citera aussi, parmi ces activités relevant de l'accompagnement : la facilitation et le conseil en vue de l'élaboration de textes fondamentaux consensuels et adaptés (Comores, Guinée, République centrafricaine); l'assistance en matière d'élaboration des textes relatifs à l'organisation de la justice et de la juridiction constitutionnelle (Comores, République centrafricaine); l'organisation de séminaires en vue du renforcement des capacités de gestion des institutions de la transition en s'appuyant sur une approche comparée des expériences francophones (Haïti, Mauritanie, République centrafricaine, République démocratique du Congo).

Une mention particulière doit être faite aux activités de renforcement des capacités en matériel et en encadrement humain, accordées aux institutions à l'œuvre dans les transitions, comme les médias. De telles actions prennent la forme d'une assistance juridique en vue d'accompagner l'élaboration des textes relatifs au nouveau paysage médiatique, prévoyant le plus souvent la mise en place ou le renforcement d'une autorité de régulation (Côte d'Ivoire, Haïti, Mauritanie, République centrafricaine, République démocratique du Congo).

Le soutien aux processus électoraux représente la troisième série d'actions effectuées par la Francophonie dans l'accompagnement des pays en situation de sortie de crise. Ces actions tendent à contribuer à la refondation de la légitimité par le processus électoral. Il est, en effet, une idée connue que tout processus électoral constitue toujours un point de névralgie et un moment privilégié d'abréaction dont l'ampleur suscite souvent la confrontation de la société aux tourments de son inconscient collectif que, seule, la consistance de sa culture démocratique permettra de contenir pour se prémunir de toute dégénérescence en une violence. Dans le cas particulier des pays en sortie de crise et de consolidation de la paix, la Francophonie, par ses actions, entend conférer au processus électoral une principale mission, celle de fonder une double légitimité : la « légitimité d'établissement » consacrée par les urnes et la « légitimité d'identification à la généralité sociale », de laquelle procéderont la légitimité dérivée de la reconnaissance sociale du pouvoir et la légitimité comme adéquation aux normes et aux valeurs démocratiques. Des expériences constatées dans l'espace francophone en ces domaines, il est apparu que la vérification de ces deux formes croisées de légitimité (procédurale et substantielle) contribue à donner une assise certaine au régime démocratique en émergence et participe à sa stabilisation. La légitimité, comme la confiance entre les individus, que l'élection est censée susciter, a permis aux gouvernés et aux gouvernants d'établir une relation plus solide et de tisser des liens constructifs entre le pouvoir et la société. Elle contribue alors à donner corps à ce qui fait l'essence même de la démocratie à établir : l'appropriation sociale des pouvoirs.

À ces fins, l'action francophone est multiforme et se concrétise en fonction des besoins réels de l'État bénéficiaire. Elle se réalise dans l'évaluation et l'identification des besoins du processus électoral par : l'expertise francophone (Côte d'Ivoire, Guinée, Haïti, Madagascar, Mauritanie, Niger, République centrafricaine) ; la mise à disposition de l'expertise francophone en matière d'organisation et de préparation des étapes techniques devant mener à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes (Comores, Guinée, Mauritanie, République centrafricaine, République démocratique du Congo) ; l'appui à la mise à jour des listes électorales (Comores, Guinée, Niger, République centrafricaine, Togo) ; l'assistance juridique dans l'élaboration du cadre juridique régissant le processus électoral (Comores, République démocratique du Congo).

Le soutien de la Francophonie à la sécurisation des opérations électorales, tel qu'expérimenté en Guinée lors du 1<sup>er</sup> tour de l'élection présidentielle du 27 juin 2010, constitue une modalité nouvelle de l'accompagnement du processus électoral de sortie de crise. Cet appui a comporté une double dimension. Dans une première phase, l'OIF a participé à la mission internationale d'évaluation de la réforme des forces de défense et de sécurité en Guinée. Dans une seconde phase, la Commission électorale nationale indépendante (Ceni) a sollicité l'OIF, en avril 2010, aux fins de concevoir et de mettre en place un système de transmission et de traitement sécurisés des résultats électoraux. Après avoir fait élaborer une étude de faisabilité d'un tel mécanisme par des experts, au début du mois de mai dernier, l'OIF a présenté ses conclusions aux membres de la Ceni et représentants des partenaires internationaux sur place. Le système repose sur deux canaux de transmission et de traitement sécurisés des résultats, à savoir le SMS et la saisie informatisée des données dans les préfectures. Les différentes données sont acheminées dans la capitale sur le site central logé dans les locaux de la Ceni. Les deux méthodes ont été utilisées en Mauritanie et au Togo.

Par ailleurs, l'expert de l'OIF auprès de la Ceni a élaboré, à la demande des autorités guinéennes, le plan d'opérationnalisation de la Force spéciale de sécurisation du processus électoral (Fossepel), composée

de 8 000 gendarmes et 8 000 policiers, et chargée de sécuriser les opérations électorales, les documents et résultats électoraux ainsi que d'assurer la sécurité des candidats aux élections concernées. En vue de créer les conditions de réussite de la Fossepel, les partenaires internationaux de la Guinée, dont l'OIF, ont organisé un séminaire d'échange d'expériences sur le sujet, avec des études de cas (Bénin, Sénégal et Togo).

## De l'affinement progressif des mécanismes du chapitre V de la Déclaration de Bamako

La volonté des instances d'améliorer le mode opératoire des mécanismes du chapitre V est vérifiée à travers, d'une part, un effort de systématisation du passage au crible du chapitre V de toutes les situations de crise, avérées ou virtuelles, et, plus substantiellement, un souci de qualification la plus adéquate de ces situations, notamment des événements déclencheurs, afin de leur accorder le traitement le plus approprié au regard des mécanismes établis par ledit chapitre. Elle se manifeste, également, par une intensification des interventions de la Francophonie sur fond d'un partenariat renforcé.

## Un effort de systématisation dans la qualification des situations de déclenchement des mécanismes du chapitre V

Par essence, la définition des cadres cognitifs et d'action des mécanismes mis en place par les dispositions du chapitre V de la Déclaration de Bamako est tributaire de l'application convenable de tous leurs éléments constitutifs, et principalement de leurs éléments déclencheurs. Depuis les premières évocations de la Déclaration de Bamako par les instances de la Francophonie, celles-ci se sont efforcées d'avoir la compréhension la plus appropriée de ces situations, ce en parallèle avec ce qui est effectué au sein des

autres organisations internationales disposant de mécanismes similaires.

En ce sens, on doit souligner le tempérament apporté par le CPF à l'endroit du coup d'État militaire, qualifié par l'alinéa 3 du chapitre V comme relevant d'une rupture de la démocratie, par la prise en compte des circonstances qui l'y ont amené et celles dans lesquelles le coup d'État s'est déroulé.

Ce fut le cas du coup d'État militaire du 3 août 2005, en Mauritanie. La précession des circonstances au principe, que la résolution adoptée par le CPF le 23 août 2005 semble avaliser, traduit une flexibilité de la portée du mécanisme « réactif » de l'alinéa 3 du chapitre V de la Déclaration de Bamako. Cette résolution met indubitablement en scène les apories originaires de la démocratie représentative. Elle lance de cette façon le débat de la légitimité confrontée à la légalité en démocratie. Les hésitations de la résolution à trancher clairement face à l'altération de la démocratie du fait même d'un pouvoir élu, ainsi que le désinvestissement silencieux de la chose publique qui en procède, posent en réalité la question fondamentale du choix à effectuer dans l'oscillation entre le débordement insurrectionnel propre à la théorie du droit de résistance à l'oppression et l'expression institutionnelle rigide de la démocratie représentative. Ce débat a été largement entamé lors des Rencontres sur « Les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes », tenues à Cotonou les 29 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 2005, coorganisées par l'Union africaine et l'OIF, en partenariat avec l'Institut des droits de l'Homme et de promotion de la démocratie du Bénin et avec le soutien de la république du Bénin. Anticipant ce débat, le cheminement de l'argumentation tenue par le CPF dans sa résolution du 23 août 2005, sans donner expressément crédit à la radicalité d'un droit de résistance à l'oppression, et que du reste le précédent centrafricain inauguré, a ouvert des perspectives inédites quant à la détermination de la nature du coup d'État militaire, élément, selon le chapitre V, alinéa 3, de la Déclaration de Bamako, d'une rupture de la démocratie.

Dans sa résolution du 1<sup>er</sup> mars 2010 se rapportant à la situation du Niger à la suite de la prise de pouvoir par le Conseil suprême pour la restauration de la

démocratie (CSRD), le 18 février 2010, le CPF évoque les dispositions du chapitre III, alinéa 5, de la Déclaration de Bamako pour condamner le « coup de force » – comme il le qualifie – perpétré le 18 février 2010 au Niger par une junte militaire qui a renversé le président Mamadou Tandja et instauré le CSRD. Le Conseil permanent, en s'appuyant sur ses précédentes résolutions du 10 juillet 2009 et du 14 décembre 2009, « *qui ont exigé un retour à un ordre constitutionnel consensuel et à une vie politique apaisée* », ignorées par le président déchu, et rappelant sa condamnation du processus de révision constitutionnelle que ce dernier avait engagé, ne se réfère à aucun moment ni aux termes du chapitre V, alinéa 3, ni au mécanisme que celui-ci met en place.

Cette démarche du CPF dans ces deux situations peut être rapprochée de l'évolution dans la perception des événements déclencheurs du mécanisme de protection et de sauvegarde de la démocratie par l'Union africaine. Une analyse de ces événements déclencheurs révèle à quel point leur définition, au fil du temps, a connu et continue de connaître un développement progressif. À cet égard, il convient de rappeler que, dans le projet de Déclaration soumis à Lomé, en juillet 2000, le Secrétariat général de l'Organisation de l'Union africaine avait proposé d'inclure dans la définition du changement anticonstitutionnel les situations dans lesquelles un gouvernement en place viole systématiquement les dispositions de la Constitution et les droits de l'Homme et empêche toute alternance démocratique. Cette proposition n'a pas été retenue. Toutefois, l'organe central du mécanisme de l'Union africaine pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, dès sa 93<sup>e</sup> session tenue le 24 juillet 2003, a souligné la nécessité d'un réexamen approfondi de la Déclaration de Lomé à la lumière des développements intervenus depuis son adoption. Il est en effet apparu que la causalité des coups d'État entrepris en Afrique est plus complexe, dépassant, en certains cas, le seul attrait pour l'exercice du pouvoir politique. En République centrafricaine, le 15 mars 2003, en Guinée-Bissau, le 14 septembre 2003, en Mauritanie, le 3 août 2005, ou à Madagascar, le 17 mars 2009, ces changements anticonstitutionnels tiennent à des facteurs que d'aucuns qualifient d'« *objectifs* ». Dans tous ces cas, la déposition des autorités légales intervient dans une situation anor-

male, voire anémique, au regard des normes démocratiques, créée le plus souvent par la mauvaise gouvernance, l'autoritarisme et la violation des droits de l'Homme. Certains pronunciamientos ont été conduits afin de redresser une telle situation et, aussi paradoxalement que cela puisse paraître, pour rétablir l'ordre démocratique au détriment de l'ordre constitutionnel existant, à la satisfaction de la population.

C'est dans ce sens que la Commission de l'Union africaine a entamé depuis novembre 2005 une réflexion tendant à réévaluer la portée et les modalités de mise en œuvre du dispositif de la Déclaration de Lomé. Lors des premiers travaux du groupe d'experts indépendants convoqué par la Commission, un consensus s'est dégagé en faveur d'un élargissement des événements déclencheurs du mécanisme de réaction collective de l'Union pour la protection et la sauvegarde de la démocratie, en se fondant davantage sur une conception substantielle de la démocratie. C'est ainsi qu'il a été proposé d'intégrer parmi les cas d'ouverture du mécanisme de réaction, d'une part, la survenance de violations graves et massives des droits de l'Homme, et, d'autre part, l'altération des institutions et la pratique non démocratique du fait des autorités légales.

Ces situations, sans qu'elles soient consacrées comme de véritables cas d'ouverture du mécanisme de réaction de l'Union africaine, sont solennellement élevées à un authentique statut d'obligations positives incombant aux États par la Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'Union africaine à gérer de telles situations adoptée par la 14<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine à Addis-Abeba, le 2 février 2010. En évoquant « *la redynamisation du mécanisme de prévention structurelle des changements anticonstitutionnels de gouvernement* », la Conférence souligne et « *réitère la nécessité pour les États membres de se conformer à l'État de droit et de respecter leur propre Constitution, notamment lorsqu'il s'agit d'introduire des réformes constitutionnelles, en gardant à l'esprit que le non-respect de ces dispositions peut conduire à des situations de tension qui pourraient, à leur tour, précipiter des crises politiques* ».

## Les évolutions des interventions de la Francophonie

Dix ans après l'adoption de la Déclaration de Bamako, l'action de la Francophonie s'est fortement enrichie et sa constante intervention dans le devenir politique de l'espace francophone s'est, à tous égards, élargie et intensifiée. Elle a ainsi cerné la complexité des dynamiques qui conduisent à la conclusion des accords de paix ainsi que les efforts renouvelés qu'impose le soutien aux transitions. Cette intensification a été significative sur les plans de l'ordonnancement textuel, de l'expertise affinée et de la méthodologie poursuivie.

La Francophonie a ainsi conforté ses mécanismes, notamment réactifs, au service du règlement des crises et des conflits essentiellement d'ordre interne. Ces mécanismes ont particulièrement montré leur importance et leur efficacité dans les crises aux Comores, en Haïti, en République démocratique du Congo, en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine, en Guinée, au titre de l'alinéa 2 du chapitre V ; ainsi qu'au Togo, à Madagascar, au Tchad, au Niger et en Mauritanie, au titre de l'alinéa 3 du même chapitre.

### Un accompagnement reposant sur une dynamique globale

#### L'intensification de l'effort par le recours à l'expertise francophone

L'œuvre accomplie n'aurait pas eu une telle portée si elle ne s'était pas appuyée sur un autre levier efficace : la capacité de la Francophonie à mobiliser une expertise politique et technique d'excellence.

Depuis l'adoption de la Déclaration de Bamako, le recours à des experts du plus haut niveau est de plus en plus fréquent. En ce sens, la Francophonie s'est agrégée un vaste réseau de compétences où se retrouvent des personnalités disposant d'une expérience reconnue dans le domaine de la consolidation de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'Homme. Il s'agit de hauts responsables de la vie politique – anciens chefs d'État, Premiers ministres ou ministres, ambassadeurs, chefs d'institutions diverses –, de personnalités du monde académique – enseignants et chercheurs –, de leaders d'opinion –

responsables de parti politique issus aussi bien des majorités que des oppositions, de représentants en vue de la société civile. La Francophonie est ainsi devenue le lieu de rencontre privilégié de personnalités issues d'univers et d'horizons diversifiés. C'est sur ce solide socle de solidarité, de valeurs partagées, d'expériences, de connaissances et d'engagement que repose l'expertise francophone.

Par ailleurs, la proximité culturelle et linguistique dont cette expertise bénéficie lui permet une meilleure compréhension des dynamiques endogènes propres à chaque crise. Cette situation rend plus aisées les prises de contact avec les protagonistes concernés lorsque le Secrétaire général de la Francophonie décide de désigner et de dépêcher un envoyé spécial pour contribuer à la sortie de crise politique. Elle facilite, enfin, l'appropriation des modalités de règlement de leur dispute par les acteurs mêmes de la crise.

L'expertise francophone se singularise aussi par sa diversité et l'étendue de son champ d'intervention. Aucun domaine, en effet, de ce qu'inscrit l'évolution institutionnelle à l'ordre du jour des projets démocratiques ne lui échappe. C'est cependant au niveau des accords politiques de sortie de crise et de leur mise en œuvre souvent difficile que les envoyés spéciaux, les facilitateurs et l'expertise francophone ont été le plus sollicités. En ce sens, le premier apport recherché a été d'aider à résoudre des problèmes qui suscitaient des divergences entre acteurs politiques nationaux. Les exemples de la République démocratique du Congo, de la Mauritanie, de la République centrafricaine, du Tchad apportent une illustration de cette contribution de l'expertise francophone à résoudre des problèmes concrets et à trouver les articulations consensuelles aptes à relancer des processus bloqués.

En outre, l'expertise francophone, même si elle est souvent de courte durée, exerce souvent une vertu formatrice, puisque tous les acteurs et agents impliqués apprennent et s'imprègnent auprès d'experts faisant souvent autorité dans leur domaine respectif.

Dans une logique de coopération empreinte de solidarité et conformément à l'approche préconisée par la Déclaration de Bamako, l'expertise francophone ne cherche pas des résultats conjoncturels, mais vise à

encourager les institutions de l'État en situation de sortie de crise à retrouver rapidement les moyens nécessaires à leur réhabilitation et à leur fonctionnement harmonieux. Le renforcement des capacités de telles institutions en vue de favoriser leur pleine autonomie a toujours été l'une des priorités de la Francophonie.

### **Une pratique de la facilitation francophone structurée au tour d'une méthodologie originale**

L'ensemble de ces missions est conduit avec une méthodologie dont l'originalité résulte avant tout d'une pratique patiente de l'écoute ainsi que d'une action plus de facilitation que de médiation.

Dans l'accomplissement de cette fonction d'écoute, l'Organisation évite d'apparaître comme le porteur de solutions, le donneur de leçons et le messenger rédempteur. C'est en écoutant les protagonistes et en les encourageant à trouver eux-mêmes des solutions aux différends qui les opposent que la Francophonie fait jouer à plein sa vocation consensualiste. C'est une fois cette fonction d'écoute accomplie et la confiance gagnée que l'entremise entre les protagonistes produit tous ses effets. Se sentant proche les uns des autres et prenant conscience de la communauté de leur destin, les parties mûres pour un compromis sont à même de recevoir des suggestions, esquissant ainsi des propositions de solutions.

Cette méthode, qui a fait ses preuves en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, en Mauritanie et tout récemment en République centrafricaine et au Tchad, impose deux devoirs majeurs à la communauté internationale. Le premier est d'assurer un suivi régulier de la mise en œuvre des accords consensuels obtenus, le plus souvent complexe. Le second se matérialise dans le renforcement des capacités des institutions en charge de la mise en œuvre des accords conclus. Celle-ci, dans de nombreux cas, dépasse largement les capacités politiques, techniques et financières de leurs signataires.

# DES ENJEUX POUR UNE PLEINE OPÉRATIONNALITÉ DU CHAPITRE V DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO

## Un approfondissement des concepts et des éléments de qualification des situations visées par les mécanismes du chapitre V

La mise en œuvre des mécanismes prévus par le chapitre V de la Déclaration de Bamako repose, principalement, sur une définition claire des événements déclencheurs. À l'analyse de la pratique des instances de la Francophonie, il s'avère que, hormis la détermination du concept de coup d'État, avec les tempéraments qui lui ont été apportés par le CPF, les autres événements déclencheurs des mécanismes prévus par le chapitre V méritent de continuer à faire l'objet de définitions toujours plus précises, en s'appuyant notamment sur la jurisprudence des instances qui doit être appréhendée avec toute la rigueur requise.

Il en est ainsi, pour le mécanisme de l'alinéa 2, de la survenance indifférenciée d'une « *crise de la démocratie* » ou de « *violations graves des droits de l'Homme* » alors qu'il s'agit de deux situations recouvrant des situations distinctes dont il conviendrait de mieux circonscrire et de préciser le contenu, à défaut

de leur définition. Concernant la notion de crise de la démocratie, bien que la Déclaration de Bamako n'apporte aucune indication explicite sur la signification à lui accorder, l'on pourrait penser, en procédant *a contrario*, qu'elle recouvre les situations de crise politique qui ne sont pas consécutives à une rupture de la démocratie, c'est-à-dire à un « *coup d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal* », soumis au régime de l'alinéa 3. La pratique révèle qu'ont été pris en compte : une situation de troubles politiques consécutifs à un litige électoral, comme ce fut le cas en Haïti à la suite des élections du 21 mai 2000, en Côte d'Ivoire en octobre 2000, à Madagascar en 2002 ; la violence politique caractérisée par « *la dégradation de la situation humanitaire et par toutes les violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire commises sur le territoire de la République démocratique du Congo* » après l'assassinat du président Kabila, le 16 janvier 2001 ; une situation de guerre civile, telle celle qui a eu cours au Burundi dans les années 1990 ; une crise institutionnelle procédant d'une tentative de sécession, comme aux Comores à partir de 2007, ou en Haïti à la suite du départ du président Aristide en février 2004.

À l'instar de la notion de « *crise de la démocratie* », celle de « *violations graves des droits de l'Homme* » appelle, elle aussi, une réflexion plus développée. Certes, la jurisprudence internationale, à cet égard, est relativement fournie et l'on pourrait envisager que celle-ci soit reprise dans le cadre du mécanisme fran-

cophone. Selon cette jurisprudence internationale, sont considérés comme pouvant être qualifiés de « violations graves des droits de l'Homme » : les cas de disparitions forcées, tels que les définit le projet de Convention sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 17 août 1998 ; les cas de torture, de traitements inhumains, dégradants et cruels, dans leur définition par la Convention des Nations unies du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et son Protocole additionnel du 18 décembre 2002 ; les crimes de violences sexuelles non constitutifs de crimes de génocide ou de crimes contre l'humanité ; la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou nationale, la religion, la langue ou la culture pratiquée par l'État, telle qu'elle est définie par le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'Homme portant sur la discrimination. La survenance d'une violation grave isolée ne pourrait constituer à elle seule un événement déclencheur du mécanisme de sauvegarde. Encore faudrait-il que soit vérifiée une multiplication de la violation, dont l'appréciation irait aux instances de la Francophonie.

S'agissant des événements déclencheurs du mécanisme de l'alinéa 3, les deux événements déclencheurs que sont « la rupture de la démocratie ou les violations massives des droits de l'Homme », à l'instar de ceux propres à l'alinéa 2, doivent être appréhendés distinctement, la conjonction de coordination « ou » indiquant clairement qu'ils ne sont pas cumulatifs. Mais, contrairement aux événements déclencheurs de l'alinéa 2, ceux rattachés à l'alinéa 3 sont plus aisés à concevoir car ils ont reçu un début de clarification, soit par la Déclaration elle-même, soit par le biais d'une interprétation effectuée par un État lors de son adoption, soit par la lecture convergente effectuée par les instances de la Francophonie depuis le Sommet de Beyrouth en 2002.

Ainsi, la notion de « cas de rupture de la démocratie », bien que l'alinéa 3 du chapitre V de la Déclaration n'en donne pas une définition précise, pourrait être assimilée au « coup d'État », telle que les dispositions du chapitre III, alinéa 5, sans se référer explicitement à l'alinéa 3 du chapitre V, semblent le laisser croire. Il est tout aussi intéressant de relever que, dans ces dispositions du chapitre III, la Déclaration de Bamako

combine dans une même catégorie les « coups d'État » à « toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal ». Dans cet amalgame, le chapitre III, alinéa 5, semble faire reposer la notion de « coup d'État » sur deux éléments essentiels que sont, d'une part, une prise du pouvoir politique qui se fait par la violence, et, d'autre part, une prise du pouvoir qui s'effectue par un détournement ou un non-respect de la légalité.

Une première clarification a été apportée par les chefs d'État et de gouvernement en octobre 2002 dans le cadre de la Déclaration de Beyrouth, qui précise que le Sommet condamne toutes les formes « [de] coups d'État et [d']atteintes graves à l'ordre constitutionnel en ce qu'ils rompent la démocratie ». Ainsi, toute ambiguïté quant au sens et à la signification à accorder à la notion de « rupture de la démocratie » semble levée, celle-ci embrassant toutes les situations qui ne respectent ou ne se conforment pas à la légalité constitutionnelle. Néanmoins, les résolutions prises par le Conseil permanent concernant les coups d'État militaires intervenus en Mauritanie en août 2005 et au Niger en février 2010 moduleraient la portée conférée à la notion dans son traitement par le Conseil lui-même (voir supra). Il n'en demeure pas moins que la compréhension de la notion de « cas de rupture de la démocratie », en tant qu'événement déclencheur du mécanisme de réaction, repose sur un principe de base, celui du respect de la légitimité issue des urnes ; et laisse apparaître une modalité unique dans sa manifestation, celle d'une rupture brusque, d'une césure bien marquée dans le temps. Elle semble ignorer, à la différence des organisations internationales américaines (Organisation des États américains, organisations sous-régionales telles que le Mercosur ou la Communauté andine) qui l'ont retenue, une conception essentielle bien que délicate dans sa circonscription, à savoir « l'altération de la légalité constitutionnelle » ainsi que « l'érosion de la pratique et des institutions démocratiques ».

Enfin, en l'absence de toute indication par la Déclaration elle-même et de toute précision apportée par les instances sur la notion de « violations massives des droits de l'Homme », il est aujourd'hui de compréhension commune que cette notion se réfère aux trois incriminations recevables devant la Cour pénale

internationale, à savoir : les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Cette interprétation a été réceptionnée par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de Beyrouth, qui, sans ambages, définissent « *toutes les formes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité [comme constituant] autant de violations massives des droits de l'Homme* ».

Cet exercice de clarification des concepts et de l'entendement à accorder aux événements déclencheurs par les instances de la Francophonie s'avère primordial, car le travail préalable de leur qualification détermine la désignation du mécanisme applicable et oriente, en conséquence, la nature des « mesures spécifiques » qui leur sont rattachées.

## L'activation ou la réactivation de procédures insuffisamment exploitées

La Déclaration de Bamako, ainsi que la Note du CPF du 24 septembre 2001 fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration énoncent un certain nombre de procédures aux fins d'étayer l'activation de ses mécanismes de prévention et de réaction. Il convient de relever que certaines de ces procédures n'ont pas reçu une pleine application, et que d'autres sont demeurées virtuelles. La recherche d'une pleine opérationnalité des mécanismes du chapitre V passe par une totale prise en compte de ces procédures ou la réactivation de celles que la pratique des instances a délaissées.

Parmi ces dernières, figurerait notamment la possibilité de saisine du Secrétaire général par des communications « *émanant des États et gouvernements, des organismes gouvernementaux et des organisations internationales non gouvernementales reconnues par la Francophonie* », appelant son attention sur « *des situations pouvant constituer des violations des prin-*

*cipes fondamentaux réaffirmés et des engagements pris au titre de la Déclaration de Bamako* ». Cette procédure, dont les conditions ainsi que les modalités de mise en œuvre sont indiquées par la Note de septembre 2001, permet aux organisations internationales non gouvernementales reconnues par la Francophonie, particulièrement celles qui poursuivent les mêmes objectifs dans les domaines de la démocratie et des droits de l'Homme, d'exercer dans l'espace francophone leur fonction tribunicienne et d'être des acteurs à part entière des mécanismes prévus par le chapitre V de la Déclaration de Bamako.

La convocation par le Secrétaire général d'un comité *ad hoc* consultatif « *dans les situations d'urgence, afin de compléter la concertation entre le président de la Commission ministérielle de la Francophonie et le président du Conseil permanent de la Francophonie* », et dont les attributions sont relativement importantes (conseil du Secrétaire général sur les mesures les plus appropriées à mettre en œuvre à titre préventif, mais aussi sur les initiatives à proposer aux instances pour contribuer au règlement des situations relevant du chapitre V, alinéa 2 ; suivi du processus de retour à l'ordre constitutionnel et examen des mesures d'accompagnement prises en application du chapitre V, alinéa 3, sur délégation du CPF), entre aussi dans cette catégorie de procédures pouvant bénéficier d'une utilisation plus fréquente. Un recours plus systématique au comité *ad hoc* consultatif restreint étofferait davantage le dispositif institutionnel de mise en œuvre du chapitre V, mais il aurait surtout les vertus de la célérité dans la réaction, car il est « *composé de représentants personnels (des chefs d'État et de gouvernement) et/ou d'ambassadeurs présents à Paris, pouvant (ainsi) être réunis à très bref délai* ».

Enfin, parmi ces procédures à activer ou à réactiver, celle de l'observation judiciaire par la Francophonie prévue par les dispositions du chapitre V, alinéa 2, est décidée par le Secrétaire général « *dans le cas de procès suscitant la préoccupation de la communauté francophone* ». L'envoi d'observateurs est soumis à une double condition de consentement, celui du CPF et celui de l'État concerné.

## La consolidation de la plus-value francophone dans la gestion multilatéralisée des situations de crise

L'engagement de la communauté internationale dans la promotion, la protection et la sauvegarde de la démocratie représentée, sans conteste, l'un des traits distinctifs des nouvelles relations internationales consécutives à la fin de la bipolarisation et de la guerre froide. À l'instar de la Francophonie, l'ensemble des organisations internationales, mondiales ou régionales, s'est doté d'instruments et de mécanismes de réaction en cas de crise ou de rupture de la démocratie. Si cette multiplication des instruments constitue une garantie de l'engagement des organisations internationales et de leurs États membres en faveur des valeurs de la démocratie, il se pose néanmoins la question de la cohérence et de l'efficacité de leur mise en œuvre dans le cadre des démarches concertées visant à aider les pays à sortir de crise ou à prévenir son aggravation (chapitre V du présent rapport). Comme l'a souligné Boutros Boutros-Ghali, dès 1999, « *la prévention et la gestion des conflits conduites par la Francophonie se veut, dans un souci d'efficacité, complémentaire et non concurrente de celle des organismes et mécanismes existants. Son action doit alors tenir compte des autres acteurs internationaux impliqués dans la situation considérée* ». Ce que les instances de la Francophonie, dans nombre de leurs décisions, rappellent de manière récurrente. Toutefois, face à la tendance vérifiée d'une multilatéralisation croissante du cadre diplomatique de gestion des situations de crise, la question se pose de savoir comment la Francophonie, dans la mise en œuvre de ses propres mécanismes prévus par les dispositions du chapitre V de la Déclaration de Bamako, procédera tout en préservant l'identité et les caractères propres de ses actions. La situation a pris une dimension et une portée inédites depuis 2009, lorsque, concernant les situations de crise survenues sur le continent africain, à l'initiative de la Commission de l'Union africaine et sous ses auspices, on a assisté à

une systématisation du recours au concept de groupe international de contact. Ce fut le cas pour la Mauritanie, la Guinée et Madagascar, pour lesquels la Francophonie a et continue de participer.

À son origine, le concept de groupe de contact constituait, en même temps, un format et une procédure de concertation et de négociation nés de la carence des organismes internationaux. Inauguré en marge du Système des Nations unies en avril 1997 lorsque les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, le Canada et la République fédérale d'Allemagne se sont engagés dans un exercice diplomatique unique qui a abouti à l'indépendance de la Namibie, occupée illégalement par l'Afrique du Sud, le groupe de contact représentait une institution internationale informelle, de formation empirique ; une génération spontanée d'un nouvel instrument de la diplomatie multilatérale reposant sur une « *méthode de négociation inspirée par le désir d'aboutir en évitant que la volonté politique ne s'enlise alors qu'il y avait une urgente nécessité de parvenir à un résultat* ». L'Union européenne et l'Otan ont repris, avec succès, le concept, lui conférant dans les crises de la Bosnie et du Kosovo une dimension renouvelée. Dans ces deux situations, les groupes de contact institués ont tenu un rôle essentiel pour coordonner les actions diplomatiques conduites par les grandes puissances, et pour relancer le processus de paix lorsque celui-ci était bloqué. L'établissement des groupes de contact composés des principales puissances régionales européennes, ainsi que de la Russie et des États-Unis, a constitué le noyau principal de la gestion de ces crises. Pour la Bosnie, en 1994, tout autant que pour le Kosovo, cinq ans plus tard, les groupes de contact mis en place ont eux-mêmes orchestré les décisions prises pour aboutir, in fine, aux accords de Dayton et de Paris pour la Bosnie, et aux résolutions successives du Conseil de sécurité pour le Kosovo.

Aujourd'hui, l'Union africaine s'est emparée du concept pour se l'approprier pleinement, après l'avoir expérimenté et éprouvé, en 2009, dans la recherche de la solution la plus adaptée concernant les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Mauritanie, en Guinée et à Madagascar. Le Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union, lors de la 14<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence tenue à Addis-

Abeba, le 2 février 2010, dans sa Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'Union africaine, « reconnaît le rôle important que jouent les groupes de contact internationaux dans la mobilisation de l'appui des partenaires de l'Union africaine et de la communauté internationale dans son ensemble, en appui aux positions de l'Union africaine sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, et encourage, chaque fois que de besoin, la Commission à mettre en place de tels groupes, sous le leadership de l'Union africaine, afin, conformément aux instruments pertinents de l'Union africaine, de mobiliser l'appui le plus large possible aux décisions prises par l'Union africaine ».

Cette démarche, faite d'une « anticipation à travers une action préventive directe beaucoup plus dynamique » et d'une « tolérance zéro pour les coups d'État, mais également pour les transgressions des normes démocratiques », doit être conduite par le Conseil de paix et de sécurité, avec le président de la Commission, « en étroite consultation avec les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits conformément à l'article 16 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité ». En retour, ces mêmes mécanismes régionaux doivent se conformer à la décision prise par les organes de l'Union, et s'abstenir notamment d'admettre en leur sein des États suspendus de participation aux activités de l'Union africaine. Par ailleurs, la Conférence souligne que les partenaires bilatéraux et multilatéraux de l'Union africaine, dont la Francophonie, doivent eux aussi être associés à la prévention et la réaction aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, notamment pour « appuyer fermement les décisions prises par l'Union africaine [...] [en s'abstenant] de toute action qui pourrait affaiblir les efforts de l'Union africaine et [en envoyant] des signaux différents aux auteurs de changements anticonstitutionnels ». Dans cette configuration, quel rôle la Francophonie peut-elle jouer dans la mise en œuvre de cette diplomatie multilatérale *ad hoc* ? De quelle marge d'appréciation dispose-t-elle pour la mise en œuvre de ses propres mécanismes tels que le prévoient les dispositions du chapitre V de la Déclaration de Bamako ?

La question se pose d'autant plus légitimement à la mesure et au regard des expériences antérieures du concept. Il est, en effet, apparu comme un accessoire dont l'utilité et l'efficacité ont varié au gré des approches de ses membres et de leurs dispositions les uns à l'égard des autres. Bon nombre d'observateurs relèvent que ces groupes de contact ont toujours impliqué des puissances régionales ou encore les pays les plus immédiatement concernés par un conflit ou une crise ainsi que les pays les plus susceptibles d'intervenir avec des moyens financiers, économiques ou militaires. Le plus souvent, notent-ils, la procédure qu'ils mettent en place implique au départ que certains membres du groupe de contact trouvent un accord sur des perspectives précises et globales d'un règlement du conflit, car les solutions *ad hoc* ou partielles sont toujours à éviter. L'émergence d'un consensus collectif est donc fondamentale si l'on entend dégager une vision de règlement à long terme. Ensuite, le regroupement des moyens d'intervention de la part des pays les plus directement concernés est tout aussi vital : il s'agit en fait de joindre le geste à la parole.

Dans l'ensemble, et quelle que soit la façon dont on envisage le règlement d'une crise ou d'un conflit, il serait opportun, voire juste, de parler d'un système de négociation multilatérale à « double structure » pour qualifier les modalités et conditions nécessaires à la mise en œuvre d'un processus de règlement de conflit dont ces expériences de groupe de contact ont fait la promotion. Le plus souvent, celui-ci recèle une « structure coopérative », englobant toutes les parties cherchant à négocier ou à faire accepter une sortie de crise, tandis que la « structure conflictuelle » regroupe tous les protagonistes de la crise elle-même. La recherche de solutions négociées à la crise ne constitue donc qu'un aspect du problème. Autrement plus difficile est la recherche d'un consensus politique au sein des tierces parties sur le bien-fondé ou non d'un règlement politique, sur la façon de l'accomplir, ainsi que sur les moyens et ressources nécessaires pour mettre en œuvre une solution de sortie de crise négociée.

Appréhendé sous cet angle, le groupe de contact apparaît comme l'incarnation, dans le système de gestion d'une situation de crise, d'un « directoire » ou d'un « concert de nations » d'un type nouveau qui ne

recueille pas toujours l'autorité dont il a besoin. Dans certains de ses aspects, le cas du Groupe international de contact pour Madagascar semble illustrer ces difficultés (pour une présentation opérationnelle des groupes internationaux de contact, voir le chapitre V du présent rapport).

Dans un avenir proche, le développement du Partenariat stratégique Afrique-Union européenne adopté à Lisbonne le 9 décembre 2007, notamment pour ce qui concerne les volets « Paix et sécurité<sup>(5)</sup> » et « Gouvernance et droits de l'Homme<sup>(6)</sup> », conjugué avec une généralisation future de la « cohérence des politiques pour le développement » de l'Union européenne et ses activités extérieures, telle que prévue par le traité sur l'Union européenne, risquerait fort d'accroître

d'avantage cette tendance à la multilatéralisation de la gestion des crises sur le continent africain. Un mouvement dont l'amplitude pourrait être renforcée par un approfondissement croissant du Partenariat stratégique entre les Nations unies et l'Union africaine, à travers notamment le développement du Programme décennal de renforcement des capacités de l'Union africaine adopté en 2006 et portant sur des domaines allant de l'alerte rapide et de la prévention des conflits au maintien de la paix et au règlement des conflits. La Francophonie doit prendre en considération ce cours nouveau, qui, par ailleurs, s'appuie et est relayé par le principe de subsidiarité, pour réévaluer les modalités d'une articulation utile des mécanismes du chapitre V de la Déclaration de Bamako avec cette dynamique de multilatéralisation de la gestion des crises.

---

(5) L'objectif du volet « Paix et sécurité » de la stratégie commune réside en ce que l'Afrique et l'Union européenne coopèrent en vue d'améliorer leur capacité à réagir en temps utile et de manière adéquate aux menaces pour la sécurité et unissent leurs efforts pour faire face aux défis mondiaux. Il s'agit ainsi, d'une part, de parvenir à des positions communes et mettre en œuvre des approches communes en ce qui concerne les défis en matière de paix et de sécurité en Afrique, en Europe et au niveau mondial, et, d'autre part, de rendre pleinement opérationnelle l'architecture africaine de paix et de sécurité.

(6) L'objectif du volet « Gouvernance et droits de l'Homme » porte sur l'amélioration de l'efficacité du système multilatéral, la promotion des valeurs de la démocratie, de la gouvernance, ainsi que sur la primauté du droit et des droits de l'Homme. Dans le contexte de situations de conflit, de crise, d'instabilité, de grave déficit démocratique et/ou de faiblesses institutionnelles, et sur la base des discussions menées dans différentes enceintes internationales, l'Afrique et l'Union européenne engageront également un dialogue sur la notion de « situations de fragilité » en vue de parvenir à une communauté de vues et de s'entendre sur les mesures qu'il conviendrait de prendre.

## Conclusions

Véritable charte de la démocratie pour l'espace francophone, la Déclaration de Bamako se présente, avec ses annexes que sont la Note fixant les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures du chapitre V de la Déclaration de Bamako adoptée par le CPF le 24 septembre 2001 et le Programme d'action de Bamako adopté par les chefs d'État et de gouvernement à Beyrouth le 20 octobre 2002, comme le socle sur lequel prend appui l'ensemble des mécanismes de promotion et de protection de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. La Déclaration de Bamako constitue ainsi l'instrument de référence qui définit le corpus démocratique que les États et les gouvernements s'engagent tant à faire prospérer, avec le soutien de la Francophonie, qu'à préserver de façon concertée, mettant ainsi en évidence une option résolue en faveur d'une prévention structurelle au quotidien. En cela, la Francophonie s'est inscrite dans un mouvement général partagé par la plupart des organisations internationales.

Mais, au-delà de cette primauté accordée à la prévention telle qu'énoncée dans le chapitre V de la Déclaration de Bamako, les dispositions du même chapitre ont aussi envisagé des mécanismes de suivi particuliers prévoyant, selon la nature des infractions aux principes démocratiques et au respect des droits de l'Homme, des « *mesures spécifiques* ». On peut néanmoins relever que la vocation première de tous ces mécanismes repose, avant tout, sur l'accompagnement des États appartenant à l'espace francophone dans l'approfondissement et la consolidation de leur expérience démocratique. L'esprit qui y prévaut privilégie davantage les actions tendant à « raccommoder les déchirures » qu'à stigmatiser les écarts. Ce choix, fondé sur le principe de solidarité qui caractérise le projet francophone, préexistait à l'adoption de la Déclaration de Bamako.

À l'issue d'une décennie d'application de la Déclaration, la réalité d'une dynamique irréversible dans le fonctionnement de ces mécanismes est sans conteste. Cette dynamique est modelée par celle propre des situations qu'elle entend endiguer et épuiser. Dans cette évolution à double détente, on assiste alors à une dialectique du perfectionnement du mode opératoire des mécanismes du chapitre V, confrontée, en

raison de la nature protéiforme des situations de crise politique, à des enjeux et des défis sans cesse renouvelés, qui sont à relever pour assurer la pleine opérationnalité du chapitre V.

À ce titre, il est apparu que l'appropriation par les instances des différents mécanismes du chapitre V, l'évolution ainsi que la variation de leur pleine efficacité, et enfin leur ritualisation, voire leur routinisation, désormais acquise dans la promotion et la sauvegarde de la démocratie et des droits de l'Homme au sein de l'espace francophone laissent entrevoir une efficacité différenciée de l'utilisation de ces mécanismes, selon qu'on l'envisage à travers la prévention des crises et des conflits, ou qu'elle soit appréhendée par le biais de la gestion des crises et l'accompagnement des transitions.

Ainsi, l'engagement de la Francophonie à accompagner les périodes de transition, qui s'est renforcé ces dernières années, s'exprime sous différentes manières : à travers le soutien aux initiatives nationales propres à promouvoir le dialogue et la réconciliation ; par le biais des actions d'assistance nécessaires au renforcement des capacités institutionnelles, humaines et matérielles des structures et des acteurs engagés dans les processus de reconstruction de l'État et de relèvement de l'État de droit ; à travers des actions qui sont conduites pour contribuer à la refondation de la légitimité par le processus électoral aux fins d'une sortie de crise politique.

Dix années après l'adoption de la Déclaration de Bamako, un état des lieux de la pratique et de la mise en œuvre de son chapitre V laisse aussi affleurer la volonté des instances d'améliorer le mode opératoire des mécanismes prévus par celui-ci. Cette volonté est vérifiée à travers un effort de systématisation du passage au crible du chapitre V de toutes les situations de crise, avérées ou virtuelles, et, plus substantiellement, un souci de qualification la plus adéquate de ces situations, notamment des événements déclencheurs, afin de leur accorder le traitement le plus approprié au regard des mécanismes établis par ledit chapitre. Elle se manifeste également par une intensification des interventions de la Francophonie sur fond d'un partenariat renforcé.

La mise en œuvre des mécanismes du chapitre V de la Déclaration de Bamako laisse, toutefois, entrevoir des défis à relever et des enjeux posés pour assurer leur pleine opérationnalité, comme l'exigence d'un approfondissement des concepts et des éléments de qualification des situations visées par ces mécanismes. Cet exercice s'avère primordial, car la poursuite du travail préalable de leur qualification, au regard aussi de la jurisprudence progressivement développée, facilitera d'autant la désignation du mécanisme applicable et orientera, en conséquence, la nature des « *mesures spécifiques* » qui leur seront rattachées, en tenant compte de la nécessaire souplesse de la démarche.

Une autre exigence est celle de la nécessité d'une clarification du contenu, de la portée et de l'opposabilité des mesures spécifiques adoptées dans la mise en œuvre des mécanismes du chapitre V. Cet exercice concerne en particulier l'explicitation des condi-

tions et des modalités de l'opposabilité des mesures prises par le CPF à l'égard des opérateurs, des Conférences ministérielles permanentes et des réseaux institutionnels de la Francophonie. Cet exercice est désormais requis afin d'assurer une application cohérente des mesures prises par les instances et tous les acteurs de la Francophonie.

Enfin, la question de la consolidation de la plus-value francophone dans la gestion multilatéralisée des situations de crise interpelle face à la tendance vérifiée d'une multilatéralisation croissante du cadre diplomatique de gestion des situations de crise. Face à ce nouveau cours, relayé par une pratique renouvelée du principe de subsidiarité dans les relations internationales, la Francophonie doit relever le défi de s'y inscrire, tout en préservant l'identité et le caractère propres de ses actions tels que les prescrit le chapitre V de la Déclaration de Bamako.

# Annexes

## DÉCLARATION DE BAMAKO

Adoptée le 3 novembre 2000 par les ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage lors du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

**Nous, ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage, réunis à Bamako pour le Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone,**

**Nous fondant** sur les dispositions de la Charte de la Francophonie, qui consacrent comme objectifs prioritaires l'aide à l'instauration et au développement de la démocratie, la prévention des conflits et le soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme,

**Rappelant** l'attachement de la Francophonie à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et aux Chartes régionales, ainsi que les engagements des Sommets de Dakar (1989), de Chaillot (1991), de Maurice (1993), de Cotonou (1995), de Hanoi (1997) et de Moncton (1999),

**Inscrivant** notre action dans le cadre de la Décennie des Nations unies pour l'éducation aux droits de l'Homme (1995-2004),

**Considérant** l'action d'accompagnement de processus démocratiques menée par la Francophonie ces dix dernières années,

**Soucieux** de progresser vers la démocratie par le développement économique et social et une juste répartition des ressources nationales pour un accès égal à l'éducation, à la formation, à la santé et à l'emploi,

**Souhaitant répondre** à l'objectif fixé au Sommet de Moncton, de tenir un Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, pour approfondir la concertation et la coopération en faveur de l'État de droit et de la culture démocratique, et d'engager ainsi une étape nouvelle dans le dialogue des États et gouvernements des pays ayant le français en partage, pour mieux faire ressortir les axes principaux tant de leur expérience récente que de leur spécificité,

### 1. Constatons :

- que le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, au cours de ces dix dernières années, comporte des acquis indéniables : consécration constitutionnelle des droits de l'Homme, mise en place des institutions de la démocratie et de l'État de droit, existence de contre-pouvoirs, progrès dans l'instauration du multipartisme dans nombre de pays francophones et dans la

tenue d'élections libres, fiables et transparentes, contribution de l'opposition au fonctionnement de la démocratie, promotion de la démocratie locale par la décentralisation ;

- que ce bilan présente, aussi, des insuffisances et des échecs : récurrence de conflits, interruption de processus démocratiques, génocide et massacres, violations graves des droits de l'Homme, persistance de comportements freinant le développement d'une culture démocratique, manque d'indépendance de certaines institutions et contraintes de nature économique, financière et sociale, suscitant la désaffection du citoyen à l'égard du fait démocratique ;

### 2. Confirmons notre adhésion aux principes fondamentaux suivants :

1. La démocratie, système de valeurs universelles, est fondée sur la reconnaissance du caractère inaliénable de la dignité et de l'égalité de tous les êtres humains ; chacun a le droit d'influer sur la vie sociale, professionnelle et politique et de bénéficier du droit au développement ;
2. L'État de droit qui implique la soumission de l'ensemble des institutions à la loi, la séparation des pouvoirs, le libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes, représentent autant d'éléments constitutifs du régime démocratique ;
3. La démocratie exige, en particulier, la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunion et de manifestation, et de la liberté d'association ;
4. La démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice, un délai raisonnable devant toujours séparer l'adoption de la modification de son entrée en vigueur ;
5. La démocratie suppose l'existence de partis politiques égaux en droits, libres de s'organiser et de s'exprimer, pour autant que leur programme et leurs actions ne remettent pas en cause les valeurs fondamentales de la démocratie et des

droits de l'Homme. Ainsi, la démocratie va de pair avec le multipartisme. Elle doit assurer à l'opposition un statut clairement défini, exclusif de tout ostracisme<sup>1</sup> ;

**6.** La démocratie requiert la pratique du dialogue à tous les niveaux aussi bien entre les citoyens, entre les partenaires sociaux, entre les partis politiques, qu'entre l'État et la société civile. La démocratie implique la participation des citoyens à la vie politique et leur permet d'exercer leur droit de contrôle ;

### **3. Proclamons :**

**1.** que Francophonie et démocratie sont indissociables : il ne saurait y avoir d'approfondissement du projet francophone sans une progression constante vers la démocratie et son incarnation dans les faits ; c'est pourquoi la Francophonie fait de l'engagement démocratique une priorité qui doit se traduire par des propositions et des réalisations concrètes ;

**2.** que, pour la Francophonie, il n'y a pas de mode d'organisation unique de la démocratie et que, dans le respect des principes universels, les formes d'expression de la démocratie doivent s'inscrire dans les réalités et spécificités historiques, culturelles et sociales de chaque peuple ;

**3.** que la démocratie, cadre politique de l'État de droit et de la protection des droits de l'Homme, est le régime qui favorise le mieux la stabilité à long terme et la sécurité juridique ; par le climat de liberté qu'elle suscite, la démocratie crée aussi les conditions d'une mobilisation librement acceptée par la population pour le développement ; la démocratie et le développement sont indissociables : ce sont là les facteurs d'une paix durable ;

**4.** que la démocratie, pour les citoyens – y compris, parmi eux, les plus pauvres et les plus défavorisés – se juge, avant tout, à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance de tous leurs droits, civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, assortis de mécanismes de garantie. Il s'agit là de conditions essentielles à leur adhésion aux institutions et à leur motivation à devenir des acteurs à part entière de la vie politique et sociale ;

**5.** que, pour préserver la démocratie, la Francophonie condamne les coups d'État et toute autre prise de pouvoir par la violence, les armes ou quelque autre moyen illégal ;

**6.** que, pour consolider la démocratie, l'action de la Francophonie doit reposer sur une coopération internationale qui s'inspire des pratiques et des expériences positives de chaque État et gouvernement membre ;

**7.** que les principes démocratiques, dans toutes leurs dimensions, politique, économique, sociale, culturelle et juridique, doivent également imprégner les relations internationales ;

### **4. Prenons les engagements suivants :**

#### **A. Pour la consolidation de l'État de droit**

**1.** Renforcer les capacités des institutions de l'État de droit, classiques ou nouvelles, et œuvrer en vue de les faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire à l'exercice impartial de leur mission ;

**2.** Encourager le renouveau de l'institution parlementaire, en facilitant matériellement le travail des élus, en veillant au respect de leurs immunités et en favorisant leur formation ;

**3.** Assurer l'indépendance de la magistrature, la liberté du Barreau et la promotion d'une justice efficace et accessible, garante de l'État de droit, conformément à la Déclaration et au Plan d'action quinquennal du Caire adoptés par la III<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice ;

**4.** Mettre en œuvre le principe de transparence comme règle de fonctionnement des institutions ;

**5.** Généraliser et accroître la portée du contrôle, par des instances impartiales, sur tous les organes et institutions, ainsi que sur tous les établissements, publics ou privés, maniant des fonds publics ;

**6.** Soutenir l'action des institutions mises en place dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionales, de manière à faire émerger, à ce niveau, une conscience citoyenne tournée vers le développement, le progrès et la solidarité.

#### **B. Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes**

**7.** S'attacher au renforcement des capacités nationales de l'ensemble des acteurs et des structures impliqués dans le processus électoral, en mettant l'accent sur l'établissement d'un état civil et de listes électorales fiables ;

**8.** S'assurer que l'organisation des élections, depuis les opérations préparatoires et la campagne électorale jusqu'au dépouillement des votes et à la proclamation des résultats, y inclus, le cas échéant, le contentieux, s'effectue dans une transparence totale et relève de la compétence d'organes crédibles dont l'indépendance est reconnue par tous ;

**9.** Garantir la pleine participation des citoyens au scrutin, ainsi que le traitement égal des candidats tout au long des opérations électorales ;

**10.** Impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'État ;

1. Réserve du Laos et du Vietnam sur l'article 2 (5) – Motif : la démocratie et le multipartisme sont deux notions différentes et ne peuvent s'identifier. La démocratie est une finalité alors que le multipartisme n'est qu'un chemin. Le chemin pour y parvenir décidé par chaque pays doit être défini par son peuple en fonction de ses spécificités culturelles, historiques, économiques et sociales.

11. Prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds publics, des élections ;
12. Se soumettre aux résultats d'élections libres, fiables et transparentes ;

### **C. Pour une vie politique apaisée**

13. Faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales, et soient l'objet d'une adaptation et d'une évaluation régulières ;
14. Faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêt ;
15. Favoriser la participation des citoyens à la vie publique en progressant dans la mise en place d'une démocratie locale, condition essentielle de l'approfondissement de la démocratie ;
16. Prévenir, et le cas échéant régler de manière pacifique, les contentieux et les tensions entre groupes politiques et sociaux, en recherchant tout mécanisme et dispositif appropriés, comme l'aménagement d'un statut pour les anciens hauts dirigeants, sans préjudice de leur responsabilité pénale selon les normes nationales et internationales ;
17. Reconnaître la place et faciliter l'implication constante de la société civile, y compris les ONG, les médias, les autorités morales traditionnelles, pour leur permettre d'exercer, dans l'intérêt collectif, leur rôle d'acteurs d'une vie politique équilibrée ;
18. Veiller au respect effectif de la liberté de la presse et assurer l'accès équitable des différentes forces politiques aux médias publics et privés, écrits et audiovisuels, selon un mode de régulation conforme aux principes démocratiques ;

### **D. Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme**

19. Développer l'esprit de tolérance et promouvoir la culture démocratique dans toutes ses dimensions, afin de sensibiliser, par l'éducation et la formation, les responsables publics, l'ensemble des acteurs de la vie politique et tous les citoyens aux exigences éthiques de la démocratie et des droits de l'Homme ;
20. Favoriser, à cet effet, l'émergence de nouveaux partenariats entre initiatives publiques et privées, mobilisant tous les acteurs engagés pour la démocratie et les droits de l'Homme ;
21. Ratifier les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, honorer et parfaire les engagements ainsi contractés, s'assurer de leur pleine mise en œuvre et former tous ceux qui sont chargés de leur application effective ;
22. Adopter en particulier, afin de lutter contre l'impunité, toutes les mesures permettant de poursuivre et sanctionner les auteurs de violations graves des droits de l'Homme, telles que

prévues par plusieurs instruments juridiques internationaux et régionaux, dont le Statut de Rome portant création d'une Cour pénale internationale ; appeler à sa ratification rapide par le plus grand nombre ;

23. Créer, généraliser et renforcer les institutions nationales, consultatives ou non, de promotion des droits de l'Homme et soutenir la création dans les administrations nationales de structures consacrées aux droits de l'Homme, ainsi que l'action des défenseurs des droits de l'Homme ;
24. Prendre les mesures appropriées afin d'accorder le bénéfice aux membres des groupes minoritaires, qu'ils soient ethniques, philosophiques, religieux ou linguistiques, de la liberté de pratiquer ou non une religion, du droit de parler leur langue et d'avoir une vie culturelle propre ;
25. Veiller au respect de la dignité des personnes immigrées et à l'application des dispositions pertinentes contenues dans les instruments internationaux les concernant.

### **À ces fins, et dans un souci de partenariat rénové, nous entendons :**

- Intensifier la coopération entre l'OIF et les organisations internationales et régionales, développer la concertation en vue de la démocratisation des relations internationales, et soutenir, dans ce cadre, les initiatives qui visent à promouvoir la démocratie ;
- Renforcer le mécanisme de concertation et de dialogue permanents avec les OING reconnues par la Francophonie, particulièrement avec celles qui poursuivent les mêmes objectifs dans les domaines de la démocratie et des droits de l'Homme ;

### **5. Décidons de recommander la mise en œuvre des procédures ci-après pour le suivi des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone :**

1. Le Secrétaire général se tient informé en permanence de la situation de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, en s'appuyant notamment sur la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie, chargée de l'observation du respect de la démocratie et des droits de l'Homme dans les pays membres de la Francophonie ;  
Une évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone sera conduite, à des fins de prévention, dans le cadre de l'Organisation internationale de la Francophonie, sur la base des principes constitutifs énoncés précédemment. Cette évaluation doit permettre :
  - de définir les mesures les plus appropriées en matière d'appui à l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés,
  - d'apporter aux États et gouvernements qui le souhaitent l'assistance nécessaire en ces domaines,
  - de contribuer à la mise en place d'un système d'alerte précoce ;

2. Face à une crise de la démocratie ou en cas de violations graves des droits de l'Homme, les instances de la Francophonie se saisissent, conformément aux dispositions de la Charte, de la question afin de prendre toute initiative destinée à prévenir leur aggravation et à contribuer à un règlement. À cet effet, le Secrétaire général propose des mesures spécifiques :

- il peut procéder à l'envoi d'un facilitateur susceptible de contribuer à la recherche de solutions consensuelles. L'acceptation préalable du processus de facilitation par les autorités du pays concerné constitue une condition du succès de toute action. Le facilitateur est choisi par le Secrétaire général après consultation du Président de la Conférence ministérielle, en accord avec l'ensemble des protagonistes. La facilitation s'effectue en liaison étroite avec le CPF,
- il peut décider, dans le cas de procès suscitant la préoccupation de la communauté francophone, de l'envoi, en accord avec le CPF, d'observateurs judiciaires dans un pays en accord avec celui-ci ;

3. En cas de rupture de la démocratie ou de violations massives des droits de l'Homme<sup>2</sup>, les actions suivantes sont mises en œuvre :

Le Secrétaire général saisit immédiatement le Président de la Conférence ministérielle de la Francophonie à des fins de consultation,

La question fait l'objet d'une inscription immédiate et automatique à l'ordre du jour du CPF, qui peut être convoqué d'urgence en session extraordinaire, et, le cas échéant :

- confirme la rupture de la démocratie ou l'existence de violations massives des droits de l'Homme,
- les condamne publiquement,
- exige le rétablissement de l'ordre constitutionnel ou l'arrêt immédiat de ces violations ;

#### **Le CPF signifie sa décision aux parties concernées ;**

Le Secrétaire général se met en rapport avec les autorités de fait. Il peut envoyer sur place une mission d'information et de contacts. Le rapport établi dans les plus brefs délais par cette mission est communiqué aux autorités nationales pour commentaires. Le rapport de la mission, ainsi que les commentaires des autorités nationales, sont soumis au CPF, pour toute suite jugée pertinente ;

#### **Le CPF peut prendre certaines des mesures suivantes :**

- refus de soutenir les candidatures présentées par le pays concerné à des postes électifs au sein d'organisations internationales,
- refus de la tenue de manifestations ou conférences de la Francophonie dans le pays concerné,
- recommandations en matière d'octroi de visas aux autorités de fait du pays concerné et réduction des contacts intergouvernementaux,
- suspension de la participation des représentants du pays concerné aux réunions des instances,
- suspension de la coopération multilatérale francophone, à l'exception des programmes qui bénéficient directement aux populations civiles et de ceux qui peuvent concourir au rétablissement de la démocratie,
- proposition de suspension du pays concerné de la Francophonie. En cas de coup d'État militaire contre un régime issu d'élections démocratiques, la suspension est décidée ; Lorsque des dispositions sont prises en vue de restaurer l'ordre constitutionnel ou de faire cesser les violations massives des droits de l'Homme, le CPF se prononce sur le processus de retour au fonctionnement régulier des institutions, assorti de garanties pour le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il détermine les mesures d'accompagnement de ce processus par la Francophonie en partenariat avec d'autres organisations internationales et régionales ; Si besoin est, le CPF saisit la Conférence ministérielle de la Francophonie par le canal de son Président ; La question de la rupture de la démocratie ou des violations massives des droits de l'Homme dans un pays et des mesures prises, reste inscrite à l'ordre du jour du CPF aussi longtemps que subsistent cette rupture ou ces violations<sup>3</sup>.

#### **Nous, ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage,**

Adoptons la présente Déclaration ;

Demandons au Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie d'en assurer la mise en œuvre ;

Transmettons, à l'intention des chefs d'État et de gouvernement, en vue de leur IX<sup>e</sup> Sommet à Beyrouth, le projet de Programme d'action ci-joint en annexe.

Bamako, le 3 novembre 2000

2. Interprétation de la Tunisie : par « rupture de la démocratie », entendre « coup d'État » et par « violations massives des droits de l'Homme », entendre « génocide ».

3. Réserve du Laos et du Vietnam sur l'article 5 (3).

## DÉCLARATION DE SAINT-BONIFACE

Adoptée le 14 mai 2006 par les ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage lors de la Conférence ministérielle de la Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine.

**Nous, ministres et chefs de délégation des États et gouvernements ayant le français en partage, réunis à Saint-Boniface les 13 et 14 mai 2006, dans le cadre de la Conférence ministérielle de la Francophonie sur la prévention des conflits et la sécurité humaine ;**

**Nous fondant** sur les dispositions de la Charte de la Francophonie adoptée à Antananarivo en novembre 2005 ainsi que sur les orientations définies par nos chefs d'État et de gouvernement dans le Cadre stratégique décennal de la Francophonie, adopté lors du Sommet de Ouagadougou, en novembre 2004,

et **Rappelant** en particulier les objectifs stratégiques arrêtés dans ce dernier, portant sur la consolidation de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit, ainsi que sur la prévention des conflits et l'accompagnement des processus de sortie de crises, de transition démocratique et de consolidation de la paix ;

**Convaincus** que, dans un monde plus que jamais interdépendant, confronté à des dangers communs et à des menaces transnationales, le multilatéralisme demeure le cadre privilégié de la coopération internationale ; que la construction de la paix, le renforcement de la sécurité collective et le développement durable à l'échelle mondiale sont une tâche commune qui doit se réaliser dans le respect de la souveraineté des États, de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et que le recours à la force est du ressort ultime du Conseil de sécurité, qui l'exerce dans le respect de la Charte des Nations Unies et des règles du droit international ;

**Persuadés** que l'instauration du dialogue des cultures et des civilisations, comme l'affermissement de la solidarité entre les nations sont de nature à réduire les tensions, à prévenir les conflits et à renforcer la lutte contre le terrorisme ;

**Convaincus également** que la prévention des crises et des conflits repose aussi sur la sécurité de l'individu, la satisfaction de ses besoins vitaux, notamment celui de vivre en paix, le respect de tous ses droits, y compris le droit au développement, toutes exigences conditionnées par l'existence d'un État de droit démocratique ;

**Convaincus enfin** que la sécurité, la paix, le respect de tous les droits de l'Homme - assortis de mécanismes de garantie -, la démocratie et le développement, composantes essentielles de la sécurité humaine, sont indissociables et constituent des

objectifs liés et interdépendants ;

**Conscients** de l'étape majeure que représente l'adoption de la Déclaration de Bamako de novembre 2000, pour l'affirmation de la Francophonie politique et l'approfondissement du dialogue et de la coopération entre nos États et gouvernements autour de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme,

et **Reconnaissant** la contribution significative de la mise en œuvre du dispositif de Bamako aux progrès accomplis dans la promotion de la paix au sein de l'espace francophone, dans une démarche tant de prévention structurelle que d'accompagnement des sorties de crises et des transitions ;

**Faisant nôtres** les conclusions du Symposium international sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Bamako + 5) de novembre 2005, telles qu'exprimées dans l'Acte final qui a confirmé l'adhésion unanime aux engagements et au mécanisme de suivi consignés dans la Déclaration de Bamako, ainsi que la portée de celle-ci comme instrument normatif et d'action au service de la paix, sous l'impulsion du Secrétaire général, et qui a invité l'Organisation internationale de la Francophonie à accroître ses efforts en faveur de la prévention des conflits, grâce à l'alerte précoce et à la diplomatie préventive, ainsi qu'à renforcer son interaction avec les États et gouvernements membres ;

**Rappelant** les engagements souscrits par nos chefs d'État et de gouvernement lors de leurs Conférences au Sommet, notamment dans les Déclarations de Moncton (1999) et de Beyrouth (2002), en lien avec la prévention des conflits, la paix et la sécurité internationales ;

**Rappelant en particulier** le rôle précurseur joué par la Francophonie dans la Déclaration de Ouagadougou (2004) sur la responsabilité de protéger et notamment en ce qui concerne celle des États de protéger les populations sur leurs territoires et la responsabilité de la communauté internationale, lorsqu'un État n'est pas en mesure ou n'est pas disposé à exercer cette responsabilité, de réagir, dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies et sous son égide, pour protéger les populations victimes de violations massives des droits de l'Homme et du droit international humanitaire ;

**Prenant acte** avec satisfaction de la reconnaissance unanime par les membres de l'Organisation des Nations Unies au titre des dispositions des alinéas 138 et 139 du Document final du Sommet mondial qui s'est tenu à New York en septembre

2005, du principe de la responsabilité de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité ;

**Prenant acte**, à cet égard, de la Résolution 1674 du Conseil de sécurité concernant le renforcement des efforts de protection des civils, en période de conflit armé, particulièrement les femmes et les enfants, ainsi que la responsabilité et le rôle d'accompagnement de la communauté internationale ;

**Prenant acte également** des conclusions du même Sommet, appelant à l'instauration d'un ordre international plus juste, fondé sur le caractère universel, indivisible et interdépendant des droits de l'Homme, de la sécurité et du développement, et sur les droits de tout être humain de vivre à l'abri du besoin, de la peur et dans la dignité ;

et **Rappelant** qu'à cette occasion, les États se sont engagés à définir la notion de sécurité humaine à l'Assemblée générale des Nations Unies ;

**Déterminés** à concrétiser l'ambition d'une Francophonie qui, au cours de la décennie 2005-2014, entend valoriser son approche et ses acquis au service de la prévention et du règlement des conflits, tout en accompagnant résolument les efforts de la communauté internationale visant à construire un système international plus efficace, rénové dans ses structures, ses mécanismes et ses normes ;

**1. Réitérons** notre attachement à un système multilatéral actif, efficace et imprégné des valeurs démocratiques, fondé sur le respect de l'intégrité territoriale, l'indépendance politique, la souveraineté des États et le principe de non ingérence dans les affaires intérieures, et favorisant le règlement pacifique des différends et la renonciation au recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales, conformément au droit international ; **Soutenons** avec intérêt, dans ce contexte, les réflexions à venir aux Nations unies visant l'établissement de principes directeurs du recours à la force ;

**2. Soulignons** la responsabilité qui incombe à chaque État de protéger les civils sur son territoire ou sur un territoire qu'il contrôle ; **Réaffirmons** que cette responsabilité exige la protection des populations contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité, ainsi que la poursuite en justice des auteurs de tels actes ; **Confirmons** la coopération pleine et entière de la Francophonie à l'égard de ses membres qui le souhaitent, pour qu'ils s'acquittent de cette responsabilité ;

**3. Soulignons** la responsabilité de la communauté internationale de réagir d'une façon opportune et décisive, et en conformité avec la légalité internationale, les principes de la Charte des Nations unies et les prérogatives dévolues au Conseil de sécurité, pour protéger les civils contre le génocide, les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité, au cas où les moyens pacifiques s'avèreraient insuffisants et où il serait manifeste que les autorités nationales ne protègent

pas leurs populations contre de tels actes ;

**4. Réaffirmons** notre volonté de conforter l'action préventive de l'Organisation internationale de la Francophonie, telle que prévue par la Déclaration de Bamako et dans le Programme d'action annexé à celle-ci, par une utilisation optimale de ses capacités, afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle spécifique dans l'observation, l'alerte précoce, la diplomatie préventive, la gestion des crises, l'accompagnement des transitions et la consolidation de la paix, et ce, dans le cadre d'une coopération systématique et rationalisée avec les organisations internationales et régionales ;

**5. Confirmons** notre volonté politique d'agir et d'exercer pleinement notre responsabilité de prévenir l'éclatement des crises et des conflits dans l'espace francophone, limiter leur propagation, faciliter leur règlement pacifique et hâter le retour à une situation de paix durable par la mise en œuvre des dispositions librement consenties au titre de la Déclaration de Bamako et des instruments internationaux auxquels nos États sont parties ;

**6. Soutenons** les efforts que déploie le Secrétaire général de la Francophonie dans l'exercice de son mandat politique et dans la mise en œuvre du dispositif francophone d'alerte précoce, de prévention et de règlement des conflits, fondé sur la consolidation de l'État de droit, la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, la promotion d'une vie politique apaisée, d'une culture démocratique intériorisée et du plein respect des droits de l'Homme ; **Confirmons**, à cet égard, notre disponibilité à appuyer pleinement ses initiatives destinées à engager, aux fins de prévention, le dialogue avec nos États et gouvernements, par des actions politiques ou de coopération adaptées, allant de pair ; **Nous engageons**, dans ce sens, à fournir régulièrement des informations sur l'état de mise en œuvre des engagements que nous avons pris à Bamako ;

**7. Invitons** le Secrétaire général, dans cette perspective, à rendre pleinement opérationnel le mécanisme d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ;

**8. Invitons** l'Organisation internationale de la Francophonie à consolider ses capacités d'analyse, en collaboration avec ses États et gouvernements membres et les organisations internationales et régionales, en s'appuyant sur le réseau d'information et de concertation, ainsi que sur les réseaux de l'Agence universitaire de la Francophonie ; il s'agira notamment de poursuivre, comme elle l'a fait lors des Rencontres de Cotonou de septembre 2005, organisées conjointement avec l'Union africaine, la réflexion sur les causes et les facteurs de conflictualité, les indicateurs sous-tendant la fonction d'observation et de veille, et les faits considérés comme déclencheurs des mécanismes de sauvegarde et de réaction ;

**9. Encourageons aussi** le Secrétaire général à recourir, aux fins de concertation et de consultation, à tous les instruments dont il dispose, tels les Comités *ad hoc* consultatifs restreints ou les sessions extraordinaires du Conseil permanent de la Francophonie, ainsi qu'à l'envoi, en liaison avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, de missions d'information, de facilitation et d'observation électorale; de même que la désignation d'envoyés ou de représentants spéciaux;

**10. Entendons** mettre à profit l'expérience acquise et le savoir-faire développé par l'Organisation internationale de la Francophonie en matière d'accompagnement des processus de sortie de crise et de transition, notamment dans les domaines de l'identification et de la mise en place de mécanismes favorisant le consensus et d'institutions de contrôle, de régulation et de médiation; **L'appelons** à systématiser sa démarche, caractérisée par l'échange des expériences et par le souci de ne pas imposer de l'extérieur des processus inadaptés;

**11. Soulignons** l'importance de renforcer les capacités et l'expertise francophones en matière de facilitation et de médiation, notamment par l'identification et la mobilisation des compétences et des acteurs engagés, ainsi que par l'échange d'expériences et la mise en œuvre de programmes de formation;

**12. Réaffirmons** que le développement économique et social est un élément clé de la prévention structurelle des crises et des conflits, et **Soulignons** à cet égard l'importance d'une coopération internationale solidaire, concertée et agissante;

**13. Sommes résolus** à participer de façon active et concertée à la mise en place et aux travaux des nouveaux organes institués dans le cadre des Nations unies, à savoir le Conseil des droits de l'Homme et la Commission de consolidation de la paix, qui seront appelés à jouer, chacun dans leurs domaines, un rôle de premier plan dans la promotion et la protection des droits de l'Homme, la prévention des conflits et la sauvegarde de la sécurité humaine; **Demandons** à l'Organisation internationale de la Francophonie de développer, dans ce cadre, ses actions d'appui à la présence et aux concertations de nos délégués;

**14. Nous engageons** à promouvoir et à défendre, au sein du Conseil des droits de l'Homme, le respect intégral des droits de l'Homme, conformément aux engagements pris notamment à Bamako et aux instruments régionaux et internationaux que nous avons ratifiés; **Appuyons**, à cet égard, les travaux en cours portant sur un projet de Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; **Veillerons** à ce que le Conseil remplisse son mandat de manière efficace afin de lui permettre de traiter de toutes les questions et situations qui méritent son attention;

**15. Encourageons** l'Organisation internationale de la Francophonie à établir des liens utiles avec la Commission de consolidation de la paix; **Sommes résolus** à poursuivre notre plaidoyer, notamment au sein de cet organe, en faveur des pays en situation de sortie de crise pour conforter leurs processus de réconciliation nationale et leurs efforts visant à assurer la gouvernance démocratique, en favorisant par exemple l'accès de ces pays aux financements internationaux;

**16. Entendons** mettre en œuvre notre décision d'Antananarivo visant à assurer une plus forte participation de nos pays aux opérations de maintien de la paix, en étroite coopération avec l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales compétentes; **Entendons également** intensifier, à cette fin, les coopérations entre États membres afin de renforcer les capacités des États dont les moyens sont insuffisants;

**17. Demandons** à l'Organisation internationale de la Francophonie de soutenir cet effort des États membres, en développant, en partenariat avec les coopérations bilatérales et multilatérales, des programmes de formation et en favorisant les échanges d'expériences et de bonnes pratiques;

**18. Demandons** également au Secrétaire général d'examiner les possibilités pour l'Organisation internationale de la Francophonie d'être associée aux différents programmes de renforcement de capacités en maintien de la paix, tels RECAMP, programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, POSPM, programme des opérations de soutien de la paix dans le monde, et PAIM, programme d'aide à l'instruction militaire du Canada, notamment en ce qui concerne la sensibilisation et la formation ainsi que l'assistance technique dans les domaines des droits de l'Homme, des institutions, des textes fondamentaux et des élections;

**19. Nous engageons** à renforcer nos actions de sensibilisation sur la nécessité d'une maîtrise de la langue de communication en usage dans le pays de déploiement, par les personnels civils et militaires engagés dans les opérations de maintien de la paix, et encourager les Nations unies à prendre pleinement en compte cette dimension dans leurs politiques de recrutement et de formation;

**20. Nous engageons également** à renforcer ces actions pour une meilleure formation des personnels civils et militaires, dans les opérations de maintien de la paix, à la protection des civils, tout particulièrement en ce qui concerne les abus sexuels, incluant ceux commis par les personnels de ces opérations, et la formation sur l'égalité entre les hommes et les femmes;

**21. Appelons** l'Organisation internationale de la Francophonie à examiner la possibilité de participer activement, en qualité d'observateur, aux travaux du Comité spécial sur les opérations

de maintien de la paix des Nations unies, et **Décidons** de nous concerter au sein de ce Comité et d'organiser à l'avenir, dans le cadre de la Commission politique du Conseil permanent de la Francophonie, une séance d'information à l'issue des sessions de ce Comité ;

**22. Réaffirmons** notre appui au Programme d'action pour prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre dans tous ses aspects ; **Nous engageons** à renforcer la coopération entre nos États et gouvernements pour sa mise en œuvre complète et pour l'harmonisation de nos législations nationales en la matière ; **Confirmons** la coopération pleine et entière de nos États et gouvernements à l'application des dispositions du droit international relatives à l'exportation ou au transfert d'armes légères et de petit calibre et d'autre matériel militaire, et **Entendons participer** activement à la Conférence d'examen du Programme d'action des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre dans tous ses aspects, qui se tiendra en juin 2006 à New York ;

**23. Nous engageons** à collaborer à la réalisation des initiatives prises notamment par les Nations unies pour surveiller et empêcher l'exploitation et le transfert international illégal de ressources naturelles, ainsi qu'à appuyer les mesures de contrôle volontaires, comme le Processus de Kimberley et les Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques, et à encourager l'adoption volontaire des principes de responsabilité sociale des entreprises par ceux qui participent à l'exploitation des ressources naturelles ; **Incitons en outre** à plus de responsabilité et de transparence ceux qui participent à l'importation ou à l'exportation de ressources naturelles provenant de zones de conflit ;

**24. Nous engageons également** à poursuivre notre mobilisation et à renforcer la coopération entre nos États et gouvernements pour l'élimination des mines antipersonnel ; **Encourageons**, à cette fin, les États qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et des transferts des mines antipersonnel et sur leur destruction ; **Soutenons** la mise en œuvre par les pays signataires du Plan d'action de Nairobi 2005-2009, afin de respecter les délais impartis par la Convention d'Ottawa pour la destruction des stocks et le nettoyage des zones minées ;

**25. Encourageons également** tous les États qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention de 1980 sur certaines armes classiques « *qui peuvent être considérées comme ayant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination* » et à l'ensemble de ses protocoles, dont en particulier le Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre ; **Nous engageons**, dès l'entrée en vigueur du Protocole V, à renforcer

notre mobilisation, ainsi que la coopération entre nos États et gouvernements, contre les restes explosifs de guerre ;

**26. Soulignons**, dans cette perspective, l'importance qui s'attache à une participation active des États membres directement affectés par des problèmes tels que l'enrôlement des enfants dans les conflits armés, les mines antipersonnel ou la prolifération des armes légères et de petit calibre aux débats consacrés à ces questions au sein des instances multilatérales ; **Appelons** l'Organisation internationale de la Francophonie à explorer les moyens de favoriser une participation active de ces États ;

**27. Réitérons** notre engagement à respecter et à faire respecter le droit international humanitaire, notamment dans les situations de conflits armés, et à appliquer les résolutions 1265, 1296, 1325, 1612, 1674 du Conseil de sécurité ; **Recommandons** que la nécessité de protéger les civils en cas de menace imminente de danger physique soit pleinement prise en compte dans les mandats des opérations de maintien de la paix dotées d'une composante militaire et que celles-ci disposent de ressources nécessaires à cet effet ; **Soulignons**, dans ce contexte, la nécessité d'assurer la sûreté, la sécurité et la liberté de circulation du personnel humanitaire, du personnel des Nations unies et autres organisations internationales dûment mandatées, ainsi que du personnel associé, qui doivent avoir un accès sans entrave aux populations civiles, comme le prescrit le droit international humanitaire ;

**28. Réaffirmons** notre obligation de protéger les réfugiés, notamment par le respect du principe de non-refoulement et la mise en œuvre des dispositions du droit international en leur faveur, et en soutenant toute action visant les causes de déplacements forcés, pour faire en sorte que ces populations regagnent leurs lieux d'origine en toute sécurité ; **Nous engageons** à trouver des solutions durables au problème des réfugiés, à commencer par l'accès aux trois solutions durables - rapatriement, intégration sur place ou réinstallation dans un pays tiers - ainsi qu'en soutenant toute action visant la prévention des conflits et favorisant le partage des charges, afin d'empêcher que des mouvements de réfugiés ne suscitent des tensions accrues entre États ; **Soulignons** l'importance de l'enregistrement et du recensement des réfugiés ;

**29. Réaffirmons également** la responsabilité de nos États de protéger et d'assister les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de faciliter les efforts des organisations et agences internationales, régionales et humanitaires à cet égard, notamment afin de faciliter l'accès aux personnes déplacées ;

**30. Soulignons** que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, approuvés par l'Assemblée générale des Nations unies, constituent

un cadre international important pour la protection des personnes déplacées, et **Sommes résolus** à prendre des mesures concrètes pour renforcer cette protection ;

**31. Soulignons** l'importance de promouvoir le respect de tous les droits de l'Homme et du droit international humanitaire, de prévenir et de sanctionner les violations graves ou massives de ces droits, et de traduire en justice les auteurs de telles violations ; **Nous engageons** à promouvoir l'action des défenseurs des droits de l'Homme et à garantir leur protection ; dans ce contexte, **Appelons solennellement** à la ratification de tous les instruments internationaux et régionaux de lutte contre l'impunité, tels ceux relatifs à la Cour pénale internationale ou à la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, et **Invitons** l'Organisation internationale de la Francophonie à renforcer, en tant que de besoin, son assistance aux États pour leur permettre d'assumer les engagements prévus par le Statut de Rome ;

**32. Condamnons** l'enrôlement des enfants dans les combats et leur implication dans les conflits armés et **Appelons** les États qui ne l'auraient pas encore fait à ratifier et à mettre en œuvre les principaux instruments internationaux et régionaux relatifs à la protection des enfants dans les conflits armés, incluant la Convention relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ;

**33. Appuyons** la création d'un mécanisme de suivi pour assurer la protection des enfants dans les conflits armés, tel que spécifié dans la résolution 1612 du Conseil de sécurité, et **Confirmons** le soutien plein et entier de la Francophonie dans ce domaine ;

**34. Nous engageons**, dans le souci d'une paix durable, à faciliter, dans les pays sortant de crise et de conflit, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion (DDR) de tous les combattants et particulièrement des enfants soldats ;

**35. Renouvelons** notre volonté de mettre en œuvre les engagements pris lors de la Conférence des femmes de la Francophonie qui s'est tenue au Luxembourg en 2000, ainsi que les recommandations formulées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1325 sur le rôle et la participation des femmes dans les mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits, et les opérations de maintien de la paix ; **Appelons** à la ratification universelle de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à la pleine réalisation des engagements souscrits lors des Conférences du Caire, de Pékin et Pékin + 5 ;

**36. Condamnons**, à cet égard, les violences, les exploitations et les abus sexuels perpétrés contre les femmes et les

enfants, notamment pendant les conflits armés, et **Nous engageons** à agir pour les prévenir et les réprimer en mettant fin à l'impunité ;

**37. Sommes déterminés** à promouvoir le rôle des femmes et des jeunes dans la prévention des conflits, de manière à conforter, par des formations spécialement conçues à leur intention, leur apport essentiel à toute culture de paix ; mus par le même souci et prenant note des recommandations du Séminaire d'échanges sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, organisé à Paris en mars 2006, avec les instituts et centres de recherche sur la paix, la démocratie et les droits de l'Homme, les organisations de la société civile et les réseaux institutionnels de la Francophonie, **Nous engageons** à renforcer aussi les capacités de la société civile, de ses associations, de ses syndicats et de ses partis ;

**38. Soulignons aussi** le rôle fondamental des médias dans la diffusion des valeurs de liberté, de tolérance et de paix propres à pacifier la vie politique et à enraciner la culture démocratique ; **Reconnaissons** la nécessité de garantir la liberté d'expression et la liberté de la presse, et **Affirmons** le droit à la protection des journalistes, y compris en temps de guerre ; **Condamnons** la désinformation et toute forme d'incitation, par les médias, à la haine et à la violence ; **Appelons** en conséquence à une plus grande participation des médias à la prévention des conflits, notamment aux processus d'observation, d'évaluation et d'alerte précoce, ainsi qu'à la réconciliation ;

**39. Sommes déterminés**, dans l'esprit de la Déclaration de Bamako, à donner leur pleine efficacité à toutes les institutions et à tous les mécanismes propres à faciliter, au plan national, la prévention, la médiation, le règlement des crises et la réconciliation, en nous attachant notamment à développer des politiques éducatives, judiciaires, institutionnelles et d'intégration des minorités ;

**40. Invitons** l'Organisation internationale de la Francophonie, conformément au Programme d'action de Bamako, à porter une attention soutenue à l'éducation, la formation et la sensibilisation aux droits de l'Homme, à la démocratie et à la paix, et notamment aux formations en droit international humanitaire à l'intention de l'ensemble des acteurs et protagonistes concernés ;

**41. Prenons la résolution** d'amplifier nos concertations, dans le cadre du Conseil permanent de la Francophonie et de sa Commission politique, de la Conférence ministérielle de la Francophonie, ou encore de Conférences ministérielles thématiques, et de participer activement aux débats en cours dans les enceintes internationales et régionales sur la prévention des conflits, le maintien et la consolidation de la paix, ainsi que sur la sécurité humaine, et d'y défendre les principes et dispositions énoncés dans la présente Déclaration ;

**42. Soulignons de même** le rôle que jouent, dans le développement de nos concertations, les représentations permanentes de la Francophonie et les groupes des ambassadeurs francophones auprès des organisations internationales, et **Rappelons** la place qu'occupent ces représentations dans la mise en œuvre du processus d'observation, d'évaluation et d'alerte précoce; **Invitons** le Secrétaire général à proposer des modalités propres à conforter ce dispositif;

**43. Soulignons encore** l'intérêt de notions et normes relatives à la sécurité humaine et à la responsabilité de protéger, et **Convenons** d'approfondir notre dialogue sur ces questions, au sein de la Francophonie, en ayant à l'esprit les principes de la Charte des Nations unies et du droit international, afin de favoriser une compréhension commune et une contribution concertée des francophones dans le cadre des travaux de l'Assemblée générale des Nations unies;

**44. Entendons également** développer nos échanges et notre concertation aux niveaux régional et international sur d'autres problématiques liées à la sécurité humaine – comme celle très importante des flux migratoires – et aux questions de développement de portée internationale;

**45. Invitons** le Secrétaire général de la Francophonie à favoriser la pleine utilisation des potentialités du dispositif de Bamako en matière de prévention des conflits et de promotion de la paix, en s'assurant, notamment par des évaluations adéquates, de l'efficacité des actions entreprises, et à coopérer avec les États et gouvernements dans la mise en œuvre et le suivi des engagements consignés dans la présente Déclaration;

**46. Transmettons** la présente Déclaration aux chefs d'État et de gouvernement en vue du XI<sup>e</sup> Sommet.

Saint-Boniface, le 14 mai 2006.

## Sigles et abréviations

<b>AAHJF :</b>	Association africaine des hautes juridictions francophones
<b>ACCPUF :</b>	Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français
<b>ACP :</b>	Groupe des États d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique
<b>AFCNDH :</b>	Association francophone des commissions nationales des droits de l'Homme
<b>AHJUCAF :</b>	Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français
<b>AIPPF :</b>	Association internationale des procureurs et poursuivants francophones
<b>AISCCUF :</b>	Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français
<b>ANF :</b>	Association du notariat francophone
<b>AOMF :</b>	Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie
<b>APF :</b>	Assemblée parlementaire de la Francophonie
<b>BIDDH :</b>	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme
<b>CAD :</b>	Comité d'aide au développement
<b>CADHP :</b>	Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples
<b>CAT :</b>	Convention contre la torture
<b>CDH :</b>	Conseil des droits de l'Homme
<b>CEDEAO :</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CEEAC :</b>	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
<b>CEI :</b>	Commission électorale indépendante
<b>CEMAC :</b>	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
<b>CENA :</b>	Commission électorale nationale autonome
<b>CENI :</b>	Commission électorale nationale indépendante
<b>CIB :</b>	Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune
<b>CICR :</b>	Comité international de la Croix-Rouge
<b>CIDE :</b>	Convention internationale sur les droits de l'enfant
<b>CIJ :</b>	Cour internationale de justice
<b>CMF :</b>	Conférence ministérielle de la Francophonie
<b>COPAX :</b>	Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale
<b>CPF :</b>	Conseil permanent de la Francophonie
<b>CPI :</b>	Cour pénale internationale
<b>DOMP :</b>	Département des opérations de maintien de la paix
<b>DSRP :</b>	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté
<b>DUDH :</b>	Déclaration universelle des droits de l'Homme
<b>ECOSOC :</b>	Conseil économique et social des Nations Unies
<b>ECOWARN :</b>	Réseau d'alerte précoce et de réponse rapide de la Cedeao
<b>EPU :</b>	Examen périodique universel
<b>EUPOL :</b>	Mission de police de l'Union européenne
<b>FIDH :</b>	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
<b>FIJ :</b>	Fédération internationale des journalistes
<b>FMI :</b>	Fonds monétaire international
<b>FRANCOPOL :</b>	Réseau international francophone de formation policière
<b>GIC :</b>	Groupe international de contact
<b>HCDH :</b>	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme

<b>HCR :</b>	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
<b>HPA :</b>	Haute autorité de la presse et de l'audiovisuel
<b>IASC :</b>	International Accounting Standards Committee
<b>INDH :</b>	Institutions nationales des droits de l'Homme
<b>ISG :</b>	Institutions supérieures de contrôle
<b>LEPI :</b>	Liste électorale permanente informatisée
<b>MARAC :</b>	Mécanisme d'alerte rapide d'Afrique centrale
<b>MINURCAT :</b>	Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad
<b>MONUC / MONUSCO :</b>	Mission des Nations unies en République démocratique du Congo / Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo
<b>NEPAD :</b>	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
<b>OCDE :</b>	Organisation de coopération et le développement économiques
<b>OEA :</b>	Organisation des États américains
<b>OHADA :</b>	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
<b>OIF :</b>	Organisation internationale de la Francophonie
<b>OMC :</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OMP :</b>	Opérations de maintien de la paix
<b>ONG :</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OING :</b>	Organisation internationale non gouvernementale
<b>ONU :</b>	Organisation des Nations unies
<b>ONUCI :</b>	Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire
<b>OSC :</b>	Organisation de la société civile
<b>OSCE :</b>	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>OTAN :</b>	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
<b>PECO :</b>	Pays d'Europe centrale et orientale
<b>PESC :</b>	Politique étrangère et de sécurité commune
<b>PESD :</b>	Politique européenne de sécurité et de défense
<b>PNUD :</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>REFRAM :</b>	Réseau francophone des régulateurs des médias
<b>RF2D :</b>	Réseau francophone de diffusion du droit
<b>RSS :</b>	Réforme des systèmes de sécurité
<b>SADC :</b>	Communauté pour le développement de l'Afrique australe
<b>TPIR :</b>	Tribunal pénal international pour le Rwanda
<b>TPIY :</b>	Tribunal pénal international pour l'Ex-Yougoslavie
<b>UEMOA :</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>UNESCO :</b>	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>UNIFEM :</b>	Fonds de développement des Nations unies pour la femme

## Remerciements

L'élaboration du 4<sup>e</sup> rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone a suscité, comme lors des précédentes éditions, une mobilisation de l'ensemble de l'équipe de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme (DDHDP) ainsi que des partenaires, personnalités et experts intervenant dans le cadre du réseau d'information et de concertation.

Je remercie tous ceux qui ont bien voulu contribuer à la réalisation de ce rapport qui témoigne à la fois des efforts de la Francophonie et ceux des États et gouvernements au service des engagements souscrits dans le cadre des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, en faveur de l'État de droit, de la démocratie, des droits de l'Homme, et, partant, de la paix et du développement, mais aussi de la prévention, par l'alerte précoce, comme du règlement des crises et des conflits.

Ces remerciements s'adressent tout d'abord à l'équipe de la DDHDP, notamment : Martine Anstett et Ridha Bouabid, chefs de division ; Niagalé Bagayoko, Hervé Barraquand, Lauren Gimenez, Patricia Herdt, Boubacar Issa Abdourhamane, Georges Nakseu-Nguefang, Andrianaivo Ravelona Rajoana, Alexandra Alexandrova Veleva, Cyrille Zogo Ondo ainsi que Michel Carrié, Amadou Diallo, Saïdou Kane, Lazare Ki-Zerbo, Alassani Tigri, tous responsables de projets à la DDHDP ; avec l'appui de Nathalie Rostini du service de communication.

Ils vont également aux auteurs des contributions thématiques qui ont permis d'approfondir la perception des enjeux et, parfois, d'ouvrir de nouveaux champs de réflexion. Il s'agit notamment de : Renaud de la Brosse, Gérard Fellous, Jacques Frémont, Messmer Gueyou, Fabrice Hourquebie, Raphaël Laniabart, Hassen Ould Lebatt, Antony Todorov, Alain Verhaegen.

Nos vifs remerciements s'adressent aussi aux réseaux institutionnels de la Francophonie, fortement impliqués dans le processus « Bamako + 10 », particulièrement dans le cadre de leur participation aux Journées

des réseaux institutionnels de la Francophonie, organisées à Paris, les 18 et 19 mai 2010, ainsi qu'à travers leur concours pour l'élaboration du présent rapport.

Diverses contributions et études, portant évaluation du bilan de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, ont ainsi été partagées et mises à la disposition de la DDHDP de l'OIF par l'Association africaine des hautes juridictions francophones, l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français, l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles, l'Association francophone des Commissions nationales des droits de l'Homme, l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français, l'Association internationale des procureurs et poursuivants francophones, l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français, l'Association du notariat francophone, l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, la Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune, le Réseau international francophone de formation policière, le Réseau francophone des régulateurs des médias et le Réseau francophone de diffusion du droit. Ces apports ont substantiellement nourri les chapitres du rapport consacrés en particulier à la consolidation de l'État de droit et à la promotion des droits de l'Homme dans l'espace francophone.

De la même façon, le secrétariat général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie a bien voulu transmettre les travaux pertinents de l'Assemblée afin de soutenir l'analyse proposée dans le cadre de ce rapport.

Enfin, les contributions des OING, en particulier celle de la Fédération internationale des ligues de droits de l'Homme, qui ont permis d'approfondir le partenariat avec la société civile francophone.

### Hugo Sada

Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme

# Table des matières

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>5</b>
<b>POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT</b>	<b>9</b>
<i>Engagements des Déclarations de Bamako (2000) et de Saint-Boniface (2006)</i>	10
<b>ÉVOLUTIONS CONSTITUTIONNELLES MAJEURES</b>	<b>12</b>
<b>L' état des lieux</b>	<b>13</b>
Le contexte international : les organisations internationales et régionales, et le constitutionnalisme	13
Les évolutions enregistrées au niveau national	14
<b>Les processus d'adaptation des Constitutions : entre souplesse, rigidité et clauses restrictives</b>	<b>18</b>
L'économie générale des réformes dans l'espace francophone	18
L'institution de clauses restrictives à titre préventif ou comment protéger la Constitution	19
Les bonnes pratiques et méthodes en matière de réformes	20
<b>Les enjeux relatifs aux changements constitutionnels</b>	<b>21</b>
La transition vers la démocratie pluraliste	21
Les transitions de sortie de crise	21
Le respect des engagements internationaux	21
La question du nombre et de la durée des mandats présidentiels	21
L'élargissement de l'espace des droits et des libertés	23
<b>Les nouveaux défis</b>	<b>23</b>
Les Constitutions dans la tourmente : nouvelles formes d'altération	23
Les juges constitutionnels et la démocratie : entre apathie et activisme	25
<b>ÉVOLUTIONS DES GARANTIES STRUCTURELLES DE L'ÉTAT DE DROIT</b>	<b>28</b>
<b>La situation contrastée de la justice judiciaire, constitutionnelle et financière</b>	<b>28</b>
Le degré relatif d'indépendance de la justice	28
L'accessibilité des institutions judiciaires et l'accès au droit	32
L'efficacité des juridictions	33
La tendance à l'élargissement des missions des Cours constitutionnelles	35
L'impératif démocratique d'un contrôle renforcé sur les finances publiques	35
L'intensification du dialogue des juges	37
<b>La montée en puissance des institutions de protection, de régulation et de médiation</b>	<b>39</b>
L'implication accrue des institutions nationales des droits de l'Homme	39
Le développement du rôle des médiateurs et ombudsmans dans la garantie des droits	41
La mise en place d'autorités de protection des données personnelles	43
La diffraction du paysage institutionnel	44
<b>Du renouveau à la revalorisation de l'institution parlementaire</b>	<b>46</b>
Les garanties d'indépendance des parlementaires à consolider	46
Les pouvoirs normatifs et de contrôle du parlement à renforcer	47
<i>Conclusions</i>	48
<b>POUR LA TENUE D'ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES</b>	<b>51</b>
<i>Engagements des Déclarations de Bamako (2000) et de Saint-Boniface (2006)</i>	52
<b>PRINCIPALES TENDANCES OBSERVÉES DANS LA GESTION DES ÉLECTIONS</b>	<b>54</b>
<b>Les progrès réalisés</b>	<b>54</b>
L'élection comme norme dans le processus de désignation des gouvernants	54
Vers une consolidation du dispositif juridique et institutionnel	56

<b>Les difficultés rencontrées</b>	<b>60</b>
La crédibilité de la liste électorale	60
La sécurisation du processus et les violences électorales	61
La gestion du contentieux électoral	62
L'accroissement de l'abstention	63
<b>L'ACCOMPAGNEMENT INTERNATIONAL DES PROCESSUS ÉLECTORAUX</b>	<b>65</b>
<b>Les actions des organisations internationales et régionales</b>	<b>65</b>
L'Organisation des Nations unies	65
L'Union européenne	66
L'Union africaine	67
L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	67
Le Commonwealth	68
La Communauté de développement pour l'Afrique australe	68
<b>La spécificité de l'intervention de la Francophonie</b>	<b>69</b>
<i>Conclusions</i>	71
<b>POUR UNE VIE POLITIQUE APAISÉE</b>	<b>73</b>
<i>Engagements des Déclarations de Bamako (2000) et de Saint-Boniface (2006)</i>	74
<b>RÉGULATION DE LA VIE POLITIQUE</b>	<b>76</b>
<b>Les mécanismes institutionnels au service de la réconciliation et du dialogue</b>	<b>77</b>
Les processus de réconciliation dans l'espace francophone	77
La prise en compte du dialogue politique	79
<b>Le rôle et le statut des acteurs de la vie politique</b>	<b>79</b>
La nécessaire reconnaissance de l'opposition	79
Les évolutions relatives au statut des anciens chefs d'État	80
<b>Le financement des partis politiques</b>	<b>81</b>
Les enjeux	81
Vers une régulation du financement	82
<b>MÉDIAS, RÉGULATION ET GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE</b>	<b>83</b>
<b>Forces et faiblesses des médias</b>	<b>84</b>
Les évolutions de la liberté de la presse	85
Un pluralisme de l'information encore trop souvent entravé	87
Une profession pas assez organisée	89
Une professionnalisation à encourager	89
<b>La régulation du paysage médiatique</b>	<b>90</b>
Des situations variées	91
Les grandes tendances observées	93
Les prérogatives d'ordre démocratique	94
<b>Médias et régulation : enjeux et défis dans un contexte démocratique</b>	<b>95</b>
Médias, régulation et élections	95
Médias et bonne gouvernance démocratique	97
<i>Conclusions</i>	98

<b>POUR LA PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE INTÉRIORISÉE ET LE PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME</b>	<b>101</b>
<i>Engagements des Déclarations de Bamako (2000) et de Saint-Boniface (2006)</i>	102
<b>LA GARANTIE DE L'UNIVERSALITÉ ET DE L'INDIVISIBILITÉ DES DROITS</b>	<b>106</b>
<b>La mise en œuvre effective des instruments internationaux et régionaux des droits de l'Homme</b>	<b>106</b>
L'évolution du paysage institutionnel international	106
L'originalité du mécanisme de l'examen périodique universel	111
Le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme et de la société civile dans la mise en œuvre des instruments internationaux	115
<b>L'universalité et l'indivisibilité en question</b>	<b>122</b>
De l'acceptation à une remise en cause progressive	122
Les nouveaux défis	124
<b>LES DROITS DE L'HOMME FACE AUX ENJEUX DE RÉCONCILIATION NATIONALE ET DE JUSTICE PÉNALE INTERNATIONALE</b>	<b>128</b>
<b>La lutte contre l'impunité, enjeu de réconciliation nationale et de protection des droits de l'Homme</b>	<b>128</b>
Les défis et les évolutions de la justice nationale et des principes de responsabilité en vue d'une meilleure protection des droits de l'Homme	129
L'établissement de la vérité : un enjeu stratégique	132
<b>La justice pénale internationale comme substitut ou complément à la justice nationale</b>	<b>135</b>
La montée en puissance de la justice pénale internationale	135
Tendances et défis	138
<i>Conclusions</i>	146
<b>PRÉVENTION, RÈGLEMENT DES CRISES ET DES CONFLITS, ET CONSOLIDATION DE LA PAIX</b>	<b>149</b>
<i>Engagements des Déclarations de Bamako (2000) et de Saint-Boniface (2006)</i>	150
<b>PRÉVENTION DES CONFLITS ET ALERTE PRÉCOCE</b>	<b>153</b>
<b>État des lieux et tendances</b>	<b>153</b>
Une évolution du concept de prévention des conflits	153
Une pluralité d'acteurs et de dispositifs d'alerte	154
Une intensification de la diplomatie préventive	155
Une coopération approfondie entre les organisations internationales	156
<b>Enjeux et perspectives</b>	<b>157</b>
Une clarification du cadre conceptuel	157
Un renforcement des capacités des organisations internationales en matière de collecte, d'analyse et d'échange d'informations	157
La traduction de l'alerte précoce en réaction rapide	158
<b>RÈGLEMENT DES CONFLITS ET ACCOMPAGNEMENT DES TRANSITIONS</b>	<b>161</b>
<b>De la promotion de la démocratie à la gestion des crises : un renforcement continu des dispositifs</b>	<b>161</b>
L'affirmation du « droit à la démocratie »	161
La montée en puissance des dispositifs de sauvegarde de la démocratie	163
La consolidation des instruments dédiés à la gestion des crises	166
La gestion des crises et la sauvegarde de la démocratie face à de nouveaux défis	168
<b>La multilatéralisation du règlement des conflits et de l'accompagnement des transitions</b>	<b>169</b>
Une pluralité d'acteurs	169
Des dynamiques endogènes appuyées par des efforts internationaux	169
Une intensification de la collaboration entre partenaires internationaux	174

<b>ENJEUX DU MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA RÉFORME DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ</b>	<b>176</b>
<b>Francophonie et maintien de la paix</b>	<b>176</b>
La complexification des opérations de maintien de la paix	176
La faiblesse et les déséquilibres des effectifs francophones déployés	179
Les freins à un investissement accru des pays francophones dans les OMP	179
<b>La réforme des systèmes de sécurité</b>	<b>180</b>
Une réforme nécessaire	181
Des appareils de sécurité et de justice aux caractéristiques communes	184
<i>Conclusions</i>	186
<b>MISE EN ŒUVRE DES MÉCANISMES DU CHAPITRE V DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO</b>	<b>187</b>
<i>Engagements du Chapitre V de la Déclaration de Bamako (2000)</i>	188
<b>UNE DYNAMIQUE IRRÉVERSIBLE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES MÉCANISMES DE SAUVEGARDE DE LA DÉMOCRATIE ET DES DROITS DE L'HOMME</b>	<b>191</b>
<b>De l'enracinement des mécanismes du chapitre V de la Déclaration de Bamako</b>	<b>191</b>
Dans la prévention des crises et des conflits	193
Dans la gestion des crises et l'accompagnement des transitions	198
<b>De l'affinement progressif des mécanismes du chapitre V de la Déclaration de Bamako</b>	<b>203</b>
Un effort de systématisation dans la qualification des situations de déclenchement des mécanismes du chapitre V	203
Les évolutions des interventions de la Francophonie	205
<b>DES ENJEUX POUR UNE PLEINE OPÉRATIONNALITÉ DU CHAPITRE V DE LA DÉCLARATION DE BAMAKO</b>	<b>207</b>
<b>Un approfondissement des concepts et des éléments de qualification des situations visées par les mécanismes du chapitre V</b>	<b>207</b>
<b>L'activation ou la réactivation de procédures insuffisamment exploitées</b>	<b>209</b>
<b>La consolidation de la plus-value francophone dans la gestion multilatéralisée des situations de crise</b>	<b>210</b>
<i>Conclusions</i>	213
<b>Annexes</b>	<b>215</b>
Déclaration de Bamako	215
Déclaration de Saint-Boniface	219
<b>Sigles et abréviations</b>	<b>225</b>
<b>Remerciements</b>	<b>227</b>

Ce rapport a été réalisé sous la direction d'Hugo Sada,  
Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme  
Coordination : Lauren Gimenez, Hervé Barraquand et Boubacar Issa Abdourhamane

Édité par le Service de communication de la Francophonie

Chef du service : Anissa Barrak

Chargée des publications : Nathalie Rostini

Création graphique et maquette : Didier Parquet

Révision : Réjane Crouzet

Impression : Burllet Graphics

Ce document participe à la protection de l'environnement.  
Il est imprimé sur du papier issu de forêts gérées durablement  
avec des encres à base d'huile végétales.



ISBN : 978-92-9028-333-1



**ORGANISATION INTERNATIONALE  
DE LA FRANCOPHONIE**

13, QUAI ANDRÉ-CITROËN, 75015 PARIS (FRANCE)

TÉLÉPHONE : +(33) 1 44 37 33 25

TÉLÉCOPIE : +(33) 1 44 37 33 45

<http://www.francophonie.org>

<http://democratie.francophonie.org>

