

# Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone 2012

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 **2012**



# SOMMAIRE

<b>Avant-propos</b>	<b>5</b>
<b>1. Pour la consolidation de l'État de droit</b>	<b>15</b>
Constitutions et transitions : comment enraciner la démocratie	16
Les évolutions constitutionnelles	17
Les défis constitutionnels	23
Prévention et gestion des crises : le rôle des cours constitutionnelles	30
L'action de la Francophonie en matière d'assistance	32
<b>2. Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes</b>	<b>37</b>
Processus électoraux : comment s'inscrire dans la durée	38
Les grandes tendances de la conduite des processus électoraux : éléments d'un bilan	39
Vers le renforcement durable de la gestion des processus électoraux	45
<b>3. Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme</b>	<b>53</b>
Droits de l'Homme : comment renforcer la protection juridique	54
Un plus grand engagement de la part des États	54
Les enjeux de la justiciabilité des droits	60
<b>4. Renforcer la lutte contre l'impunité</b>	<b>69</b>
Justice, vérité et réconciliation : comment reconstruire une démocratie durable	70
Le contexte international	72
Francophonie et justice, vérité et réconciliation	77
<b>5. Un droit enrichi au service de la justice</b>	<b>87</b>
Diversité des cultures juridiques : comment relever les défis de la mondialisation	88
Le constat	89
Les enjeux	94
La stratégie francophone comme moyen d'action en soutien de la diversité	96
<b>6. Prévention, règlement des crises et des conflits, et consolidation de la paix</b>	<b>101</b>
Systèmes de sécurité : comment garantir et protéger la démocratie	102
Un bilan en demi-teinte	102
L'accompagnement des processus RSS dans l'espace francophone	110
<b>Annexes</b>	<b>119</b>



# Avant-propos

En 2010, à l'occasion du XIII<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie, les chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage ont adopté une résolution, « Bamako, dix ans après », par laquelle ils ont réitéré leur adhésion à tous les principes et engagements déclinés dans la Déclaration de Bamako, et réaffirmé leur volonté de poursuivre et d'approfondir leur mise en œuvre. La Déclaration de Bamako, adoptée le 3 novembre 2000, fonde les actions menées par la Francophonie pour la consolidation de l'État de droit, la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, la gestion d'une vie politique apaisée, ainsi que l'intériorisation de la culture démocratique et le plein respect des droits de l'Homme. 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. Ce second texte de référence a permis de conforter le cadre de son action politique, ses capacités de mobilisation au service de la démocratie et de la paix mises en œuvre par la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme de l'Organisation internationale de la Francophonie.

La publication, en 2010, 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*, a coïncidé avec le dixième anniversaire de l'adoption de la Déclaration de Bamako. Le rapport a permis de rendre compte de l'état de la mise en œuvre progressive des instruments de référence qui encadrent le volet politique de l'action de l'Organisation internationale de la Francophonie ainsi que du contexte dans lequel cette application s'est déroulée.

Deux ans après, nous avons souhaité approfondir ce travail de validation de la pertinence des

engagements qui fondent l'action politique de la Francophonie, en mettant en perspective ces principes avec les nouvelles problématiques et les sujets stratégiques qui ont récemment émergé dans l'espace francophone. Cet exercice doit permettre de préciser et d'adapter aux réalités nouvelles les objectifs et les modalités d'intervention de la Francophonie en faveur de la consolidation de la paix et de la démocratie, et d'évaluer les orientations du prochain Cadre stratégique décennal (2015-2024).

À l'épreuve des faits et du temps, a pu être appréciée la pertinence des mandats et des objectifs qui avaient été assignés à la Francophonie en matière de paix et de démocratie. Les cadres d'action posés par les textes qui structurent l'intervention de l'OIF ont permis de valoriser et d'optimiser ses atouts, son expertise et ses modes opératoires afin de répondre aux besoins spécifiques des pays francophones.

La légitimité de l'action francophone s'est en outre renforcée à travers la multiplication des sollicitations issues des États et gouvernements membres qui ont souhaité que l'OIF se mobilise encore davantage auprès des pays de l'espace francophone en situation de crise, de transition ou en phase de consolidation de la paix et de la démocratie, et qu'elle joue pleinement son rôle sur la scène internationale.

Fort de ses retours d'expériences et de l'observation conduite de manière permanente au cours de ces dernières années, la Francophonie a su se saisir, sinon anticiper, les évolutions structurelles des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés au sein de ses États membres. Cela a amené à préciser et mieux définir les modes d'intervention dans un certain nombre de secteurs, et ainsi crédibiliser son positionnement.

Ainsi, en matière d'accompagnement des processus électoraux, l'OIF a adapté et réorienté ses priorités d'intervention afin de gagner en efficacité et de répondre aux difficultés particulières et rémanentes rencontrées lors de la conduite des consultations électorales par les États membres, en particulier ceux en situation de crise, de sortie de crise ou de transition.

De la même manière, dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'Homme, la Francophonie a choisi de prendre toute sa part dans le processus de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'Homme, en mettant en place un programme de sensibilisation et d'accompagnement à l'intention de ses États membres soumis à cet exercice et en intervenant en étroite collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme.

On peut également souligner l'évolution de la question constitutionnelle, traditionnellement au cœur des sujets de mobilisation de la Francophonie. Elle s'est posée avec acuité ces dernières années, à l'occasion des processus de démocratisation, et, de manière plus préoccupante, dans le contexte d'une instabilité juridique marquée par des tentatives de révision forcée ou unilatérale des textes constitutionnels. L'OIF a donc choisi d'examiner, à la lumière des évolutions récentes, aussi bien en termes d'élaboration que de révision des constitutions, les défis à relever pour évoluer vers un constitutionnalisme démocratique et stable.

L'action de la Francophonie en faveur de la promotion et du dialogue des cultures juridiques, inscrite parmi ses priorités dans la Déclaration de Paris (2008), a également connu des développements majeurs, à la fois fruit de l'évolution du corpus francophone et international, ainsi que de la consolidation des dispositifs francophones de travail en réseau. La nouvelle stratégie développée en matière de diversité des cultures juridiques vise à dépasser le stérile affrontement qui a prévalu au début des années 2000 entre deux grands systèmes de droit, et s'appuie sur le constat de la nécessité d'intégrer et de mettre en valeur la richesse des apports

nationaux (coutumes, droit religieux, etc.), régionaux (harmonisation du droit des affaires, des assurances, intégration régionale...) et internationaux (droit pénal international, conventions normatives des Nations unies, etc.), qui se sont développés et ont conduit, dans l'espace francophone, les États à se doter de droits positifs plus adaptés à leurs réalités socio-économiques nationales, tout en conservant les origines, pratiques et cultures qui caractérisent ces droits.

Enfin, un effort tout particulier a été mené pour poursuivre le renforcement et le développement des activités des réseaux institutionnels de la Francophonie, désormais au nombre de quinze. Ceux-ci jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques francophones en matière de paix et de démocratie et constituent des relais et des ressources décisifs qui participent de l'originalité, de la spécificité et de la légitimité de l'action francophone.

Afin de crédibiliser encore son action et de renforcer son positionnement sur la scène internationale, la Francophonie doit désormais être mieux en mesure de s'investir de manière significative sur les nouveaux sujets stratégiques en matière de paix, de démocratie et de droits de l'Homme qui ont émergé au cours de la période. Il apparaît nécessaire qu'une affirmation plus forte de la réflexion, de l'analyse et de la doctrine francophones sur les grands enjeux internationaux soit développée pour que soient mieux cernées et mieux perçues la spécificité, l'originalité et l'utilité de l'action politique de la Francophonie.

Parmi ces chantiers auxquels l'OIF a choisi de s'atteler, la promotion de la justice pénale internationale, en matière de lutte contre l'impunité et de répression des crimes les plus graves, fait l'objet d'une mobilisation particulière. L'OIF s'emploie, notamment dans le cadre de sa collaboration avec la Cour pénale internationale, à encourager la ratification par les États membres de la Francophonie du Statut de Rome et sa mise en œuvre. L'actualité récente dans l'espace francophone a mis en exergue l'utilité et la nécessité d'un dispositif pénal de lutte contre l'impunité des crimes de guerre et de génocide.



Un autre sujet de réflexion pour l'action sur lequel se penche désormais la Francophonie concerne les questions de justice, vérité et réconciliation en période de transition. L'espace francophone connaît en effet – en dépit des avancées – des crises, des instabilités politiques et des régressions démocratiques qui conduisent la Francophonie à fortement s'engager d'une manière plus pragmatique dans plusieurs domaines clés pour la reconstruction, comme la médiation, l'appui aux institutions ou encore l'accompagnement du rétablissement des systèmes judiciaires. L'enjeu réside dans l'identification des processus de justice, vérité et réconciliation que l'OIF peut accompagner ; les situations de sortie de crise ou de conflit et celles de reconstruction de la paix ne renvoyant pas à la même approche de la transition.

Enfin, le rôle des acteurs militaires et de sécurité sur la scène politique constitue toujours l'une des principales menaces pesant sur les processus de démocratisation. La Francophonie s'est donc investie dans les débats internationaux relatifs à la réforme des systèmes de sécurité dans une logique de renforcement de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité et en plaidant en faveur de la définition de principes et de modes d'action spécifiquement adaptés à l'intervention dans l'espace francophone. Elle s'attache aujourd'hui à mieux définir son action et ses capacités en la matière, en tenant compte des lacunes des processus conduits jusqu'à présent dans le but, là encore, de mettre à profit son expertise et ses spécificités.

\*  
\* \*

Deux objectifs stratégiques avaient été assignés dans le Cadre stratégique décennal adopté par les chefs d'État et de gouvernement en 2004 lors du Sommet de Ouagadougou à la mission dédiée à la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme : « *Consolider la démocratie, les droits de l'Homme et*

*l'État de droit* » et « *Contribuer à prévenir les conflits et accompagner les processus de sortie de crise, de transition démocratique et de consolidation de la paix* ».

Ces objectifs ont été déclinés en **dix projets**, dans le cadre des programmations quadriennales qui guident le déploiement des actions de la Francophonie.

Premier de ces projets, **l'approfondissement de la gouvernance démocratique et de l'État de droit** s'est organisé autour de deux axes principaux : l'accompagnement des États et des institutions nationales dans leurs efforts en faveur de la réforme des textes constitutionnels et législatifs ; et le renforcement de la gouvernance des institutions publiques. La valorisation de l'action des parlements et de la culture démocratique, ainsi que la modernisation de l'action législative ont fait l'objet d'un programme spécifique de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme déployé par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Conformément au mandat de la Déclaration de Bamako, la Francophonie a également contribué, en accompagnement des efforts des États et des organisations de la société civile, à soutenir le processus d'appropriation des textes fondamentaux et a encouragé les initiatives visant à une réforme consensuelle de ces textes. Elle a apporté son concours aux commissions constitutionnelles chargées d'élaborer ou de réviser les textes et a initié et appuyé des actions d'échange et de partage d'expériences entre les institutions en charge du contentieux, comme les juridictions constitutionnelles. L'OIF a également mis à disposition de plusieurs pays francophones une expertise de haut niveau, afin de soutenir les réformes engagées.

Dans l'édition 2010 de ce rapport, nous avons relevé que des dispositifs institutionnels surabondants produisent des questionnements légitimes relatifs à l'articulation des compétences entre les institutions, et par conséquent à l'efficacité de l'action publique. Parallèlement, les institutions nationales sont confrontées à l'émergence ou au renforcement de la puissance de nouveaux acteurs, notamment écono-

miques. La problématique de la responsabilité sociale des entreprises et celle de la transparence dans l'exploitation des ressources naturelles appellent à une plus forte mobilisation. Enfin, il importe d'accompagner l'instauration de cadres de dialogue et de concertation tant avec la société civile qu'avec ces nouveaux acteurs, et de souligner le rôle premier de l'État de droit et de ses institutions, seuls en mesure de défendre de façon pérenne l'intérêt public et de bâtir des solidarités élargies.

Le deuxième projet, consacré à la **promotion de la vie politique apaisée et au développement de la culture démocratique**, s'inscrit dans la volonté des États et gouvernements francophones de consolider, au quotidien, les acquis démocratiques, notamment après la mise en place d'un cadre institutionnel et la tenue d'élections libres et fiables. Dans cette perspective, l'OIF a veillé à renforcer les capacités des institutions garantes de la démocratie, des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la paix, particulièrement celles de la justice, et à soutenir la liberté d'expression et le pluralisme des médias. Des échanges constructifs et un partage d'expériences entre les organisations régionales et internationales ont été réalisés en matière d'appropriation des règles du jeu démocratique et de soutien aux espaces de dialogue politique.

Participant au renforcement de la culture démocratique, l'OIF a développé ses activités concernant l'éducation dans le domaine des droits de l'Homme, et mis en place le Fonds d'initiative francophone pour les droits de l'Homme et la paix dont les appels à propositions ont permis de mobiliser la société civile autour de thématiques spécifiques (droits de l'enfant, lutte contre la torture, etc.).

En matière de liberté de la presse, les paysages médiatiques des pays francophones se sont profondément modifiés au cours des dernières années, avec la création d'instances de régulation des médias, la libéralisation de l'audiovisuel et les mutations technologiques. Des avancées positives du cadre juridique et de l'effectivité de la liberté de la presse ont eu lieu dans plusieurs

pays, même si des situations régressives ont été constatées ici et là. La Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme s'est attachée à promouvoir la liberté de la presse, en contribuant en particulier au développement de législations et de réglementations plus favorables au droit à l'information et à la communication. Sur la base du constat que, sans instances de régulation des médias indépendantes, la transparence des élections et l'égal accès des candidats en termes de temps de parole ne peuvent être assurés, l'OIF a poursuivi et intensifié ses actions en appui aux institutions de régulation, notamment à travers le Réseau francophone des régulateurs des médias (vingt-huit instances membres en 2012). Elle a également favorisé une meilleure autorégulation et déontologie des journalistes, principalement dans des contextes électoraux, de crise ou de sortie de crise. Le Prix francophone de la liberté de la presse a ainsi récompensé les journalistes ayant effectué le meilleur reportage d'actualité traitant des droits de l'Homme dans l'espace francophone.

En matière de **promotion et de protection des droits de l'Homme**, l'engagement de la Francophonie s'est articulé autour de deux volets choisis dans un souci de cohérence de la stratégie spécifique de la Francophonie. Le premier volet consiste à développer et soutenir les structures nationales de protection et de promotion des droits de l'Homme. L'OIF joue ainsi un rôle moteur dans le processus de création, de renforcement et de mise en réseau des institutions nationales des droits de l'Homme dans son espace. Ces activités sont mises en œuvre en liaison étroite avec l'Association francophone des commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme. Parallèlement, il est apparu nécessaire de favoriser la participation de la société civile aux politiques nationales, régionales et internationales de promotion et de protection des droits de l'Homme, tout en adoptant une stratégie visant à la protection des défenseurs des droits de l'Homme.

L'action francophone dans le domaine a progressivement évolué en cherchant à développer de nouvelles synergies avec les autres acteurs

sur le terrain et en adoptant une approche ciblée sur les thématiques prioritaires identifiées par les instances de la Francophonie. À ce titre, l'OIF a mis en place des activités spécifiques en faveur du renforcement de l'universalité des droits culturels dans le respect de la diversité et de la promotion des droits de l'enfant, ainsi que du développement des normes internationales de responsabilité sociale des entreprises.

Le second volet, complémentaire du premier, vise à encourager la ratification, la transposition en droit interne et la mise en œuvre effective des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, mais aussi et surtout à accompagner leur application effective sur le terrain. Pour ce faire, des concertations ont été lancées avec les organisations régionales (l'Union africaine à travers la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples et le Commonwealth) et internationales qui ont conduit à la conclusion de véritables partenariats, en particulier avec le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme et le Conseil de l'Europe.

L'OIF s'est également engagée en faveur de la lutte contre la torture et soutient les activités pour l'abolition de la peine de mort, en contribuant au renforcement des capacités des ONG du Sud qui militent en la matière et au plaidoyer pour la signature et la ratification des textes internationaux de référence.

Depuis 2008, l'OIF s'est très fortement impliquée dans l'accompagnement de ses États membres dans le processus de l'Examen périodique universel mis en place par le Conseil des droits de l'Homme et, par la suite, dans l'appui à la mise en œuvre des recommandations qui en sont issues. Ces dernières constituent, pour chacun des pays membres, une réelle feuille de route pour l'amélioration de la situation des droits de l'Homme sur le terrain, et pour le plus grand bénéfice des populations. Les efforts engagés par l'OIF en ce sens doivent nourrir la dynamique structurante du processus de l'Examen périodique universel, en s'appuyant sur ses partenariats avec les organisations internationales et régionales, avec les institutions nationales des droits de l'Homme, et en concer-

tation étroite avec les réseaux institutionnels, dont l'Association francophone des commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme.

Clé de voûte de l'État de droit, le droit et la justice s'inscrivent parmi les socles fondamentaux des démocraties. La primauté du droit, la reconnaissance et la protection des droits et des libertés, l'adhésion aux valeurs démocratiques, qui fondent les recommandations de la Déclaration du Caire et les objectifs du Plan d'action francophone en faveur de la justice, de l'État de droit, des droits de l'Homme et du développement, adoptés le 1<sup>er</sup> novembre 1995 à l'issue de la III<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice, sont désormais assurées dans leur principe.

Il revient aujourd'hui à la Francophonie d'appuyer ses États membres dans leur mission de protection de l'État de droit et de mise en œuvre effective des principes qui le sous-tendent. À cet effet, le mandat confié à la Francophonie par la Déclaration de Paris, adoptée à l'issue de la IV<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice (2008), est venu préciser les objectifs du Cadre stratégique décennal de la Francophonie sous l'angle du volet droit et justice, en identifiant trois engagements prioritaires : l'organisation et l'administration d'une justice indépendante et de qualité ; la prévention de la fragilisation de l'État et l'accompagnement des sorties de crise ; et le déploiement d'une justice et d'un droit facteurs d'attractivité économique et de développement afin de réduire la pauvreté.

Dans cette perspective, le projet dédié au **renforcement des capacités des institutions judiciaires et des praticiens du droit** a fait l'objet de programmes qui visent notamment à favoriser l'enracinement d'une justice indépendante, socle de l'État de droit. En lien avec les réseaux institutionnels de la Francophonie, de nombreuses formations ont été organisées au bénéfice des magistrats et des auxiliaires de justice, mais aussi des avocats. Elles ont porté sur des thématiques spécifiques ou nouvelles, en adéquation avec les contextes (sortie de crise et transition) et les problématiques émergentes

auxquels sont confrontés les personnels judiciaires (droits d'auteur et lutte contre la piraterie, violences sexuelles...).

La Francophonie s'est également attachée à favoriser **la diffusion du droit et l'accès à l'information juridique**, en particulier auprès des justiciables. L'accessibilité des sources francophones actualisées de droit a été renforcée grâce notamment aux technologies de l'information et de la communication. Les initiatives régionales et internationales d'harmonisation du droit, ainsi que la modernisation du droit ont également été encouragées afin d'adapter les droits positifs nationaux aux grands enjeux économiques et sociaux.

Enfin, toujours en matière de droit et de justice, **la promotion de la diversité des cultures juridiques** a fait l'objet d'une attention spécifique et renouvelée visant à valoriser l'expertise francophone au sein des enceintes internationales et des réseaux institutionnels. Dans cette perspective, une nouvelle stratégie francophone en faveur de la promotion et du dialogue des cultures juridiques a été développée et diffusée en 2011. Dans un monde multipolaire, la diversité des cultures juridiques au sein de l'espace francophone et même au-delà doit être mise au service de l'État de droit et d'une mondialisation maîtrisée. L'OIF cherche donc à en cerner les réalités dans les dynamiques de la mondialisation ; à la faire reconnaître et à la valoriser en articulant la mobilisation de l'ensemble des acteurs, nationaux, régionaux et internationaux. Cette préoccupation conduit aujourd'hui la Francophonie à renforcer l'accompagnement des États membres dans la préparation des concertations et la participation aux réunions internationales.

Les premiers résultats obtenus dans la mise en œuvre de ces objectifs ont démontré la pertinence de l'approche francophone définie par la Déclaration de Paris. L'expérience acquise a mis en exergue que les leviers traditionnels de l'action multilatérale francophone en faveur du renforcement de l'État de droit, de la reconnaissance et de la protection des droits et des libertés ont vocation à s'intégrer dans des stratégies sectorielles identifiées.

Il convient dorénavant de préciser et d'approfondir les voies et moyens nécessaires à l'atteinte de ces objectifs, tant sur le plan théorique que sur les outils et leviers multilatéraux (réseaux institutionnels, valorisation de l'expertise du Sud, présence dans les forums internationaux, etc.).

Plus précisément, l'OIF développe actuellement une approche en matière de transition, justice, vérité et réconciliation qui consiste à développer un cadre de référence en soutien aux projets de plus en plus nombreux lancés dans l'espace francophone et qui deviennent des volets prioritaires dans les transitions et les sorties de crise.

En outre, la promotion de la lutte contre l'impunité et le développement de la justice pénale internationale, devenus un enjeu central, conduisent à conforter les acquis des actions déjà menées en appuyant un partenariat original avec la Cour pénale internationale.

La récurrence et la complexification des crises au sein de l'espace francophone ont conduit à constater le caractère non linéaire des processus de paix. Les méthodes et les outils francophones en ces domaines s'inscrivent dans la logique de continuum de la paix, allant de pair avec la réversibilité des situations.

Le **renforcement des capacités d'alerte précoce et de prévention des conflits** s'est traduit par l'intensification de la diplomatie préventive et de la médiation de la Francophonie, en vue de répondre aux évolutions des dynamiques de crises et de conflits, comme l'ont souhaité les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de Québec en octobre 2008. À cet égard, l'OIF a renforcé sa coopération avec les organisations régionales et internationales, en particulier les Nations unies, notamment en ce qui concerne la collecte, la sélection, l'analyse et le partage des informations.

L'action préventive de la Francophonie se situe désormais à tous les stades des processus de paix en raison de ruptures régulières enregistrées qui imposent des réaménagements du consensus concrétisé initialement dans les accords de paix ou de réconciliation, dont la mise en œuvre intégrale n'est jamais garantie et se

révèle souvent évolutive et parfois aléatoire. Deux stratégies, complémentaires, ont été mobilisées pour mettre en œuvre les actions de la Francophonie dans les domaines de l'alerte précoce et de la prévention des conflits. D'une part, la prévention structurelle, exercice qui s'inscrit dans le long terme, répond aux engagements pris par les États et gouvernements dans la Déclaration de Bamako. D'autre part, la prévention opérationnelle concerne essentiellement les initiatives diplomatiques du Secrétaire général pour tenter de contenir la survenance des crises ou des conflits, renforcées par le déploiement en parallèle d'un appui technique consistant à identifier les problèmes juridiques et institutionnels posés et à proposer des solutions adaptées.

Au regard de la persistance de situations conflictuelles, voire de l'émergence de nouvelles crises dans l'espace francophone, l'OIF a identifié plusieurs axes d'intervention prioritaires en matière de prévention des conflits autour desquels son action s'oriente désormais.

Le panel de personnalités et d'experts de haut niveau mis en place par le Secrétaire général en 2010 a, dans son rapport final, reconnu et précisé le rôle de la Francophonie en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits et décliné les éléments ainsi que les actions susceptibles de contribuer à améliorer la plus-value francophone dans ces domaines.

Il s'agit tout d'abord du renforcement de l'alerte et de la réaction rapide par la systématisation du processus de collecte et d'analyse de l'information, grâce à l'établissement d'une méthodologie commune de production des analyses et des scénarios d'action, et à l'adoption de modalités de réaction rapide, par la constitution d'une boîte à outils. Un tel dispositif permettrait de disposer en permanence des moyens nécessaires à l'action opérationnelle engagée par le Secrétaire général.

En outre, il est aujourd'hui pertinent de davantage mettre l'accent sur la prévention opérationnelle. Les critères à prendre en compte dans la perspective d'une éventuelle intervention doivent notamment tenir compte de l'urgence de la situation de crise, de sa gravité et des menaces,

ainsi que de l'expérience que la Francophonie possède dans un pays donné ou encore des liens particuliers qu'elle entretient avec celui-ci.

Enfin, au regard de la complexité des situations de crise touchant l'espace francophone, de l'évolution du fonctionnement du multilatéralisme et de la limitation des moyens, le partenariat avec les autres organisations internationales et régionales mérite d'être intensifié, notamment à travers l'échange d'informations. Cette approche doit favoriser l'établissement de diagnostics communs face à une situation donnée et éviter des actions isolées qui compromettraient la complémentarité et l'efficacité recherchées.

En matière d'**appui à la gestion des conflits et d'accompagnement des transitions**, la Francophonie a résolument inscrit son action dans le cadre de partenariats internationaux et régionaux, favorisant la concertation, la complémentarité et la mutualisation des expériences et des moyens.

L'OIF a cherché à valoriser ses mécanismes et instruments de référence en matière de paix et de sécurité humaine auprès des acteurs nationaux et internationaux. Les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface doivent être encore plus largement diffusées et explicitées afin d'en favoriser l'appropriation par les institutions et les acteurs de la société civile.

L'expertise francophone en matière de médiation a été fortement mobilisée. Les envoyés spéciaux, médiateurs et facilitateurs francophones désignés par le Secrétaire général ont accompagné les initiatives nationales en vue du règlement des crises, notamment à travers leur soutien à la tenue de dialogues et à la mise en œuvre effective des accords politiques de paix ou de sortie de crise. Il s'est agi, dans cette perspective, d'appuyer les institutions nationales impliquées dans la sortie de crise et la réconciliation nationale, et d'encourager les travaux des comités de suivi et des groupes internationaux de contact en vue du parachèvement des transitions et du règlement des crises. La médiation francophone s'associe plus systématiquement à celles déployées par les partenaires régionaux et internationaux (Organisation des Nations unies,



Union africaine, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Union européenne, Commission de l'océan Indien, Communauté de développement d'Afrique australe).

L'OIF a mis à la disposition des acteurs et des institutions des pays en transition ou en situation de sortie de crise des experts et un appui adapté dans les secteurs clés afin de participer au renforcement des capacités des acteurs et organes nationaux durant ces périodes délicates.

L'expérience acquise par la Francophonie en matière de gestion de crise et d'accompagnement des processus de transition lui a permis d'affiner encore ses modes d'intervention afin de les adapter aux nouveaux contextes et aux besoins apparus dans l'espace francophone. La consolidation de ses partenariats se révèle plus que jamais nécessaire afin d'accroître l'efficacité des capacités mobilisables sur le terrain et de faire face, de façon optimale, aux situations de crise. Par ailleurs, l'OIF a constaté que, pour permettre la réussite des processus de transition et, surtout, l'installation ou le rétablissement d'un cadre institutionnel démocratique durable, il est indispensable de mettre encore davantage l'accent sur l'accompagnement des institutions transitoires pour soutenir l'élaboration des textes fondamentaux et ceux créant de nouvelles institutions durables de l'État de droit, gages de la stabilité nécessaire au développement.

**L'accompagnement des processus électoraux** comme élément de pacification et de stabilisation a fait l'objet d'une mobilisation particulière de l'OIF. Pour être libres, fiables et transparentes, ainsi que le prescrit la Déclaration de Bamako, les élections doivent être préparées et organisées dans un cadre juridique et institutionnel propice à l'exercice du droit de vote dans des conditions satisfaisantes. Or, les études entreprises par l'OIF au cours de ces dix dernières années montrent que nombre de pays membres de la Francophonie éprouvent encore des difficultés dans la mise en œuvre des processus électoraux.

Ces insuffisances s'expliquent essentiellement par les dysfonctionnements rencontrés par les missions confiées aux institutions impliquées

dans le processus électoral, qu'il s'agisse de l'administration électorale, de l'instance de régulation des médias ou de la juridiction en charge de la gestion du contentieux électoral. D'autres facteurs ont été identifiés, notamment l'environnement socio-économique parfois inapproprié à la tenue d'élections démocratiques ou encore l'instabilité du droit électoral, les textes faisant régulièrement l'objet de révisions non consensuelles.

Certes, certains pays ont réalisé d'importants progrès dans la gestion des élections, mais des violences persistent, mettant en péril, ici et là, les avancées engrangées antérieurement. L'expérience tend à montrer que, autant l'élection peut contribuer à la consolidation de la paix, autant elle peut être un facteur d'instabilité, en particulier dans un contexte déjà fragilisé par la persistance de facteurs de crise non surmontés.

La Francophonie a choisi d'inscrire son action vers plus d'efficacité en privilégiant l'appropriation durable de compétences électorales nationales et en développant une synergie avec d'autres acteurs de la communauté internationale.

Elle a orienté progressivement l'assistance électorale qu'elle déploie vers les pays en situation de sortie de crise dans lesquels l'enjeu majeur des élections est le parachèvement des transitions politiques. Dans ce contexte, l'aide apportée concerne toutes les étapes du processus électoral et vise le renforcement des capacités opérationnelles des institutions électorales, en particulier la contribution au développement des outils informatiques destinés à assurer la transparence. L'OIF a également procédé à la mise à disposition d'expertises auprès des institutions assurant la gestion des processus électoraux, de manière à permettre l'appropriation par les acteurs nationaux des mécanismes et outils en matière d'élections libres, fiables et transparentes. L'OIF a aussi apporté un soutien aux initiatives des organisations de la société civile impliquées dans l'observation, la formation ainsi que dans la sensibilisation des électeurs, de manière à favoriser leur maîtrise des meilleures techniques de gestion et de contrôle des opérations électorales.

L'observation des pratiques électorales mise en place par la Francophonie a contribué à la consolidation des processus démocratiques. L'OIF a intensifié son action dans le cadre de l'assistance technique, qui a mobilisé, lorsque les circonstances l'exigeaient en raison du contexte particulier de la tenue du scrutin, des missions d'évaluation électorale pour accompagner les institutions électorales à capitaliser les bonnes pratiques.

Enfin, la mise en synergie des efforts en appui aux processus électoraux a été favorisée. L'OIF s'est résolument engagée dans cette voie en cherchant à consolider et à systématiser toute coopération pouvant contribuer à l'amélioration de la gestion des processus électoraux dans l'espace francophone. Ainsi, les partenariats ont été renforcés avec l'Union européenne, l'Union africaine, le Commonwealth, la Commission de l'océan Indien, l'Organisation des États américains. Par ailleurs, la Francophonie a contribué à la mise en réseau des compétences électorales francophones. Le Réseau des compétences électorales francophones, créé en août 2011, constitue un vivier d'expertises et de savoir-faire en matière électorale qui doit permettre à la Francophonie de mieux répondre aux nombreuses sollicitations des États par des appuis appropriés. C'est dans cette perspective qu'une « boîte à outils » et une « banque d'experts » sont développées pour atteindre, à terme, les objectifs visés.

Enfin, pour répondre aux besoins émergents apparus ces dernières années ainsi qu'aux nouveaux mandats décidés par les États et gouvernements membres, l'OIF a souhaité développer des programmes d'appui spécifiques aux processus de **maintien et de consolidation de la paix**.

L'augmentation depuis le début des années 2000 des opérations de maintien de la paix déployées par l'Organisation des Nations unies dans l'espace francophone s'est avérée inversement proportionnelle aux ressources humaines engagées par les contributeurs francophones dans ces opérations. Ce déficit patent de personnels et d'expertise francophones dans les

opérations de paix – imputable non seulement à des procédures onusiennes peu favorables à l'usage du français mais aussi à une trop faible implication politique des États concernés – s'est traduit par une insuffisante performance opérationnelle sur le terrain, les difficultés linguistiques hypothéquant en partie le succès des missions de paix. Lors de la Conférence ministérielle d'Antananarivo en novembre 2005, les ministres des Affaires étrangères de la Francophonie ont lancé un appel invitant les États et gouvernements membres à s'impliquer davantage dans ces opérations. Par les Déclarations de Saint-Boniface en 2006, de Québec en 2008 et de Montreux en 2010, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à accroître l'offre de contingents militaires, policiers et civils dans les opérations de paix. L'OIF a ainsi été appelée, en coopération avec d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux, à jouer un rôle significatif dans le renforcement de la capacité des États francophones, notamment ceux du Sud, à participer aux opérations de paix.

Le caractère de plus en plus multidimensionnel des opérations de paix incite la Francophonie à favoriser le développement des capacités civiles francophones, en mobilisant notamment les ressources existant au sein de ses réseaux institutionnels. L'intensification de la mise en réseau des acteurs francophones du maintien de la paix, notamment des centres de formation et des experts compétents, s'impose également comme une priorité, avec l'approfondissement des liens tissés avec le système des Nations unies et le renforcement des partenariats avec les autres acteurs du maintien de la paix, notamment l'Union africaine.

Par ailleurs, la Francophonie s'est investie de manière croissante dans les processus de consolidation de la paix. Elle a ainsi cherché à soutenir les efforts entrepris par les pays en sortie de crise, particulièrement dans les secteurs du renforcement de l'État de droit, de l'enracinement de la démocratie, de la promotion des droits de l'Homme, de la lutte contre l'impunité et du soutien à la mise en place de processus et de mécanismes de réconciliation nationale. Les

activités de l'OIF en faveur de la consolidation de la paix ont été organisées autour de stratégies-pays qui ont concerné prioritairement les pays en situation de sortie de crise ou de conflit et ceux inscrits sur l'agenda de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies. L'OIF entend aujourd'hui accompagner la coordination internationale pour la mise en œuvre des accords de paix, notamment par le renforcement des capacités des acteurs impliqués dans les dialogues politiques et par l'approfondissement de l'implication dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies.

En outre, conscients des dangers que portent en germe les déstabilisations générées par des appareils de défense et de sécurité instables, non maîtrisés ou insuffisamment contrôlés, les chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie, lors des Sommets de Québec et de Montreux, se sont engagés à s'impliquer dans les questions relatives à la réforme des systèmes de sécurité dans l'espace francophone. Afin de donner corps à ce mandat, l'OIF a élaboré une doctrine inscrivant la contribution francophone aux processus de réforme des systèmes de sécurité dans une approche visant en priorité à renforcer la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité conformément à la logique du cadre normatif de la Déclaration de Bamako et de celle de Saint-Boniface, grâce au contrôle exercé sur les forces de défense et de sécurité par les institutions de l'État de droit.

Parallèlement, il s'avère de plus en plus nécessaire d'approfondir la connaissance des systèmes de sécurité informels et de réfléchir à leur complémentarité avec les systèmes de sécurité institutionnalisés. En outre, le rétablissement des forces nationales de sécurité est essentiel au désengagement des forces de paix internationales, tout comme la restauration pleine et entière de l'autorité de l'État sur son territoire. Or, trop souvent, les processus de réforme des systèmes de sécurité ont été menés sans que soit suffisamment prise en compte cette problématique. L'OIF souhaite donc favoriser les

actions qui inscrivent dans un continuum opérations de paix et processus de réforme des systèmes de sécurité.

\*  
\* \*

C'est dans ce contexte général, afin de poursuivre l'exercice d'observation, d'évaluation et de réflexion, que cette édition 2012 du *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* réalisé par la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme aborde plus spécifiquement plusieurs thématiques au cœur des nouveaux défis auxquels doit faire face l'espace francophone : la question constitutionnelle en période de transition (chapitre 1) ; l'inscription des processus électoraux dans la durée (chapitre 2) ; le renforcement de la protection juridique des droits de l'Homme (chapitre 3) ; l'approche francophone en matière de transition, vérité, justice et réconciliation (chapitre 4) ; la diversité des cultures juridiques dans le contexte de la mondialisation (chapitre 5) ; et les processus de réforme des systèmes de sécurité comme enjeux de la démocratie (chapitre 6).

Les analyses et réflexions développées dans ce rapport constituent donc une étape dans l'élaboration de la contribution de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme au prochain Cadre stratégique décennal pour la période 2015-2024, qui devra embrasser les grandes problématiques internationales et participer ainsi à affirmer la place que la Francophonie entend tenir sur l'échiquier mondial au service de la paix, de la démocratie, des droits et des libertés.

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



# POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT

Depuis 2010, plusieurs évolutions notables ont été observées dans l'espace francophone, liées en partie aux changements constitutionnels. Ceux-ci ont diverses origines : une transition de sortie de crise, la volonté de réformer de la part d'un nouveau régime, des situations de crise suivies de coup d'État ou les changements majeurs intervenus dans le monde arabe.

Il s'agit d'examiner, à la lumière des transitions constitutionnelles, les grands défis qui se dressent sur le chemin de l'instauration d'une démocratie stable.

# CONSTITUTIONS ET TRANSITIONS : COMMENT ENRACINER LA DÉMOCRATIE

Depuis une vingtaine d'années, la démocratisation en Afrique et en Europe centrale et orientale, et plus récemment les « révolutions » dans le monde arabe ont ramené les constitutions au centre des préoccupations des sociétés en quête d'une vie meilleure. Mais, au-delà de cet espace, la question constitutionnelle concerne tous les pays francophones, y compris les vieilles démocraties consolidées.

Historiquement, la Constitution est d'abord et avant tout un instrument, un objet symbolique de la souveraineté d'un État, de son droit à choisir le régime politique auquel il obéira. Partant de là, l'initiative de son élaboration, son contenu et les modalités de sa révision relèvent avant tout des acteurs nationaux de chaque pays.

Mais aucun État ne vivant en vase clos, les États ont volontairement mis en place des organisations régionales et ou internationales, et se sont engagés dans des espaces de solidarité et de partage, où la démocratie et le respect des droits de l'Homme figurent en bonne place comme des valeurs à promouvoir ; les constitutions ayant cessé d'être une affaire uniquement nationale.

Dotées d'instruments de promotion et de sauvegarde de la démocratie, les organisations internationales en général, et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en particulier, ont pris très tôt la mesure de ce que représentent les constitutions dans la vie des États. Les efforts de la Francophonie

ont pris une dimension supplémentaire avec l'adoption de la Déclaration de Bamako en novembre 2000.

Cette Déclaration portant sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés réaffirme clairement qu'en matière de démocratie il n'y a pas de modèle unique. Toutefois, dans le cadre de l'engagement relatif à une « vie politique apaisée », elle demande aux États et gouvernements membres de « *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* ».

Pour contribuer à la mise en œuvre de cet engagement, la Francophonie, dans le cadre de son appui aux processus démocratiques et de consolidation de l'État de droit, a développé une expertise juridique reconnue et une assistance constitutionnelle de haut niveau. De même, grâce à l'ensemble des institutions et réseaux, elle contribue à alimenter une réflexion approfondie et innovante sur le constitutionnalisme, de manière à favoriser le développement démocratique des États et gouvernements, prioritairement en faveur de ceux qui sont en situation de sortie de crise et/ou de transition.

Mieux, la Francophonie mène, depuis une dizaine d'années, un suivi régulier des principales évolutions constitutionnelles dans son espace et formule

des recommandations à travers le *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés* qui a déjà fait l'objet, depuis 2004, de cinq éditions. Ces évaluations périodiques montrent que, au fil du temps, les questions constitutionnelles se complexifient et deviennent parfois source de tensions mais aussi d'optimisme, compte tenu de la nécessité d'adapter en permanence la Constitution pour plus de démocratie et du souci de faire de la Constitution la garantie suprême de la protection des droits fondamentaux des individus.

Le rapport 2010, publié à l'occasion du dixième anniversaire de la Déclaration de Bamako, a fait le point sur les principaux enseignements de la décennie écoulée et formulé des recommandations dont la mise en œuvre progressive aide, sans nul doute, à consolider la démocratie constitutionnelle dans l'ensemble de l'espace francophone.

Les récentes évolutions positives dans le monde arabe, en particulier dans les États membres de l'OIF, démontrent, une fois de plus, l'importance du constitutionnalisme dans les processus de changement démocratique et la manière dont la Constitution est un enjeu de pouvoir autant qu'un arbitre des pouvoirs. Il s'agit d'examiner, à la lumière des évolutions récentes, aussi bien en termes d'élaboration que de révision des constitutions, les grands défis qui se dressent sur le chemin vers un constitutionnalisme démocratique et stable.

En effet, des doutes et des interrogations subsistent dans certains cas sur le constitutionnalisme. Qu'est-ce qui explique que les citoyens viennent à douter de la portée réelle des constitutions, de leur capacité à résoudre les défis auxquels ils sont confrontés, et comment renforcer la confiance des citoyens dans leur Constitution ?

De même, dans ce contexte, il devient nécessaire de procéder à un inventaire et une analyse des questions pratiques et techniques, d'ordre politique, juridique, légistique et institutionnel que rencontrent les États et la Francophonie elle-même dans la définition et la mise en place d'un dispositif constitutionnel et démocratique.

Il s'agit principalement de faire le point sur les évolutions récentes, les difficultés rencontrées, les

enjeux majeurs et les recommandations utiles destinées à assurer une plus grande efficacité de l'assistance constitutionnelle menée par l'OIF dans ses États membres dans un domaine qui fait de plus en plus l'objet d'une grande attention de la part de la communauté internationale et où l'OIF possède une valeur ajoutée indéniable en raison notamment du partage de traditions juridiques communes et du savoir-faire qu'elle a su mobiliser.

## Les évolutions constitutionnelles

Dans l'espace francophone, l'état des lieux en matière de gouvernance constitutionnelle présente de nombreux contrastes. Il convient ainsi d'opérer une distinction entre : les démocraties consolidées (vieilles démocraties) et celles en voie de consolidation (Afrique, Europe centrale et orientale) ; les processus constitutionnels ouverts et ceux qui sont fermés ; les constitutions qui régissent des institutions fortes et celles qui régulent des institutions fragiles ; les constitutions qui assurent une rotation au sein des pouvoirs et celles qui assurent le statu quo ; les constitutions source de pacification et d'apaisement des relations entre les pouvoirs et celles génératrices de tensions politiques.

Depuis 2010, plusieurs évolutions notables ont été observées dans l'espace francophone. Les changements constitutionnels ont pour origine : une transition de sortie de crise, la volonté de réformer de la part d'un nouveau régime, des situations de crise suivies de coups d'État ou les changements majeurs intervenus dans le monde arabe. L'observation du champ constitutionnel permet de repérer quelques tendances fortes.

Il s'agit de dresser une économie générale des fluctuations constitutionnelles et qui ne se réduisent pas uniquement à des conjonctures critiques (crises) mais aussi à des tentatives de mieux faire (réformes constitutionnelles pour ancrer la démocratie).

## L'émergence de nouvelles constitutions

Ces nouvelles constitutions résultent de situations politiques exceptionnelles marquées par l'abrogation des constitutions précédentes. En effet, quatre constitutions ont fait l'objet d'une abrogation entre 2010 et 2012. En février 2010, la Constitution du Niger adoptée en 1999 a été abrogée à la suite d'un coup d'État militaire intervenu à la suite d'une grave crise politique. De même, les constitutions en vigueur en Tunisie et en Égypte ont été abrogées à la suite des révoltes populaires contre les régimes en place. Enfin, la Constitution du Mali a été suspendue en mars 2012 à la suite du coup d'État militaire dans un contexte de crise marqué par l'atteinte à l'intégrité territoriale du Mali par des groupes armés avant d'être réhabilitée dans le cadre de la recherche de solution politique et militaire prévalant au Mali.

En Tunisie, au Maroc et en Égypte, ces évolutions répondent au défi de la mise en place d'un constitutionnalisme reflétant les aspirations des peuples et respectueux des droits imprescriptibles des citoyens. Dans les trois pays, la volonté de refonder la Constitution est similaire, mais les trajectoires suivies et les obstacles à surmonter ne sont pas les mêmes. Si le Maroc a franchi des étapes significatives quant à sa réforme constitutionnelle, celle-ci est bien engagée en Tunisie mais reste encore à consolider en Égypte.

Au Maroc, la réforme a été confiée à une Commission consultative de révision de la Constitution (CCRC) composée de dix-huit membres et présidée par un juriste de haut niveau et également membre du Conseil constitutionnel. Dans le même temps, il a été créé un mécanisme politique de suivi de la réforme constitutionnelle, composé du président de la CCRC et des représentants des partis et des syndicats, qui a servi de cadre d'échange surtout dans la phase finale de l'élaboration du nouveau texte constitutionnel.

Le changement constitutionnel au Maroc a été annoncé par le roi Mohammed VI lors de son discours du 9 mars 2011. Le roi a fixé sept axes majeurs pour la réforme de la Constitution, dont le renforce-

ment de l'indépendance de la justice et l'élargissement des prérogatives du Conseil constitutionnel ; la consolidation de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs par le biais du transfert de nouvelles compétences au Parlement et de l'extension du domaine de la loi. L'une des innovations majeures de la Constitution concerne la nomination du chef de gouvernement. Ce dernier doit désormais être issu du parti politique arrivé en tête des élections législatives. La Constitution renforce également la protection des droits de l'Homme.

Le texte a été adopté le 1<sup>er</sup> juillet 2011 lors d'un référendum par 98 % des votants avec un taux de participation de 73 %. Les élections législatives de novembre 2011, organisées sur la base de la Constitution révisée, ont donné la victoire du Parti justice et développement (PJD) et, comme prévu, le chef du gouvernement a été désigné dans les rangs de ce parti. La réforme suivie des élections législatives a permis d'amorcer une transition en douceur au Maroc.

En Tunisie, le retour à une vie démocratique a été marqué par l'importance accordée aux procédures constitutionnelles à toutes les étapes du processus. D'une part, le départ de l'ancien chef de l'État a été suivi par la mise en œuvre de l'article 57 de la Constitution par le Conseil constitutionnel à travers la décision du 15 janvier 2011 qui dispose que « [...] le chef de l'État n'a pas démissionné de ses fonctions à la tête de l'État [...], son départ a eu lieu après l'instauration dans le pays de l'état d'urgence [...], l'absence du président de la République de cette manière l'empêche de pouvoir accomplir la tâche qui découle de sa fonction ce qui représente un cas d'incapacité absolue d'exercice du pouvoir au sens de l'article 57 de la Constitution ».

En principe, l'élection présidentielle devait se tenir entre le quarante-cinquième et le soixantième jour, c'est-à-dire au plus tard le 17 mars 2011, ce qui, compte tenu de la situation, tenait de l'impossible. C'est dans ce contexte, et après un changement à la tête du gouvernement, que les décrets-lois qui instituent les commissions sur la malversation et la corruption, l'investigation sur les faits pendant la révolution et les réformes politiques et la transition démocratique, ont été pris. Dans la lancée, le chef

de l'État a annoncé début mars 2011 la « suspension » de la Constitution, la dissolution des organes constitués (sauf le Conseil d'État), le maintien du chef de l'État intérimaire au pouvoir après le 17 mars et la tenue de l'élection d'une assemblée constituante en juillet 2011.

Pour ce faire, une instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique a été mise en place. Composée initialement de 69 membres, portés plus tard à 155, l'instance était chargée, dans le cadre du décret-loi du 23 mars 2011 portant organisation des pouvoirs pendant la transition, de veiller à la bonne préparation et conduite du processus de transition. L'instance a élaboré un « pacte républicain » en dix points qui doivent servir de repères pour le futur cadre institutionnel du pays. Au nombre de ces points, on peut noter : la souveraineté du peuple, les élections libres et transparentes, la séparation des pouvoirs ; les droits humains ; la séparation entre la religion et la politique ; l'égalité des citoyens, la dignité et l'intégrité physique ; les droits des femmes ; la participation politique des jeunes et des Tunisiens à l'étranger.

L'élaboration définitive de la Constitution du pays a été confiée à l'Assemblée nationale constituante, dont les membres devaient être désignés par la voie du suffrage universel. Il a ainsi été mis en place une instance supérieure indépendante pour les élections chargée de la tenue d'un scrutin libre et transparent. Les élections pour la désignation des membres de l'Assemblée nationale constituante se sont déroulées le 23 octobre 2011. La tâche de l'Assemblée est de doter le pays d'une Constitution, ce qui ouvre la voie à des élections générales qui vont clore la période de transition. Ce processus constitutionnel peut être qualifié à la fois d'ouvert et de transparent dans la mesure où il prend en compte l'ensemble des secteurs de la société tunisienne, bien qu'il soit marqué par de fortes oppositions sur certaines questions fondamentales qui appellent au consensus au sein de la classe politique pour une transition constitutionnelle réussie.

Après l'adoption du règlement intérieur en janvier 2012, l'Assemblée nationale constituante a constitué ses organes de travail avec un bureau et dix-

sept commissions dont six constitutionnelles, composées chacune de vingt-deux membres, qui sont chargées de la rédaction des différents chapitres de la future Constitution, à savoir : préambule, principes généraux et amendement de la Constitution ; instances constitutionnelles ; droits de l'Homme et libertés ; pouvoir législatif, pouvoir exécutif et relations entre les deux pouvoirs ; juridictions judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle ; collectivités publiques régionales et locales. Un comité mixte de coordination et de rédaction de la Constitution a été créé pour consolider les travaux de ces commissions dont la durée reste à déterminer, même si le président de l'Assemblée a annoncé, en mai 2012, que la nouvelle Constitution serait prête au plus tard en octobre de la même année.

En Égypte, des manifestations contre le régime en place entre janvier et février 2011 ont conduit à la démission du président Hosni Moubarak et à l'arrivée au pouvoir du Conseil suprême des forces armées, présidé par le maréchal Mohamed Hussein Tantaoui chargé d'assurer la transition. Le 13 février 2011, la Constitution a été suspendue et le Parlement dissous. En mars 2011, des amendements à la Constitution ont été adoptés par référendum. Entre novembre 2011 et février 2012, des élections législatives et sénatoriales ont été organisées et remportées par le Parti de la liberté et de la justice (PLJ).

Mais des difficultés sont apparues, en avril 2012, sur le processus de mise en place de l'organe devant rédiger le projet de nouvelle Constitution. En effet, la justice égyptienne a décidé de suspendre la commission chargée de rédiger la future Constitution qui avait été désignée par le Parlement issu des élections de février 2012. Un recours avait été déposé auprès de la justice administrative par des juristes et des partis politiques libéraux accusant le Parlement d'avoir abusé de ses prérogatives en formant cette commission.

L'instance, formée de cent personnes désignées par le Parlement, dont une moitié de parlementaires et une autre de non-parlementaires, était principalement composée de membres issus des partis se réclamant de l'Islam politique et qui sont opposés aux libéraux et aux laïcs. À la suite de cette décision

judiciaire, les acteurs se sont engagés à renouer le dialogue avec toutes les composantes du Parlement. L'autre sujet sensible a été l'élection présidentielle de mai 2012, programmée alors que la Constitution définitive n'était pas adoptée, bien que ce soit elle qui précise les pouvoirs dévolus au futur chef de l'État.

Le 14 juin 2012, après le premier tour de l'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle a déclaré que le Parlement actuel, avec ses 508 membres, était « *anticonstitutionnel et sa composition entièrement illégale* ». De même, la justice a annulé la loi dite « *d'isolement politique* » interdisant à certains membres de l'ancien régime toute activité politique pendant dix ans. La loi invalidée avait été adoptée en avril 2011 par le Parlement puis ratifiée par le Conseil militaire, mais la commission électorale avait décidé de renvoyer le texte devant la Haute Cour constitutionnelle, permettant ainsi à l'un des candidats à la présidentielle de se présenter au deuxième tour en attendant son arrêt. Une disposition de cette législation interdit à « *tout président de la République, vice-président, Premier ministre d'exercer des droits politiques pendant dix ans. La loi concerne les personnes ayant occupé un de ces postes pendant les dix années précédant le 11 février 2011, date de la démission sous la pression populaire de l'ancien chef de l'État égyptien* ».

Enfin, le dernier *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* évoquait la question de la transition engagée au Niger à la suite de la crise institutionnelle et du coup d'État intervenu en février 2010.

Une nouvelle Constitution a été adoptée lors du référendum organisé le 31 octobre 2010. Promulguée le 25 novembre 2010, elle comporte de nombreuses innovations destinées à ancrer davantage le pays dans les valeurs démocratiques après vingt ans de crises politiques et de nombreuses interventions de l'armée sur la scène politique.

Le processus d'élaboration de cette Constitution a suivi une démarche en plusieurs étapes. Dans un premier temps, le Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD) a mis en place un comité des textes fondamentaux. Celui-ci a rédigé,

en quarante-cinq jours, un avant-projet qui a été soumis au Conseil consultatif national (CCN) regroupant toutes les couches et les sensibilités politiques pour débattre de la proposition. Les débats ont été intégralement retransmis à la radio et à la télévision nationales. Les membres du CCN se sont entendus sur l'essentiel, hormis la disposition concernant le niveau de diplôme (bac + 3) requis pour être éligible à la présidence de la République. Quand l'avant-projet de texte a été transmis au gouvernement et au CSRD, ce dernier a supprimé la disposition controversée marquant ainsi sa volonté de doter le pays d'un texte consensuel.

Le texte constitutionnel, long de 185 articles, reconduit certaines dispositions des constitutions précédentes adoptées depuis 1992 et contient des innovations majeures. Ce projet opte pour un régime semi-présidentiel, fixe la durée du mandat du président et des députés à cinq ans, instaure la limitation absolue du nombre de mandats présidentiels à deux, réintroduit le serment confessionnel pour le président et le Premier ministre, prévoit le Conseil économique et social, une Cour constitutionnelle, une instance de régulation de médias et une commission de protection des droits de l'Homme. Il renforce également les garanties concernant les droits économiques et sociaux, la promotion et la protection de la femme, de l'enfant, des personnes âgées et des personnes handicapées, constitutionnalise les questions minières et pétrolières, et prévoit une amnistie pour les auteurs du coup d'État du 18 février 2010. La quasi-totalité des cinquante-huit partis politiques reconnus s'étant prononcée en sa faveur lors de la campagne référendaire, le texte a été adopté. Les élections locales, présidentielle et législatives ont été organisées sur cette base, et la fin de la transition a été marquée par le transfert effectif du pouvoir détenu par la junte militaire aux autorités civiles élues.

## Les révisions constitutionnelles

En principe, une révision permet d'adapter certaines dispositions de la Constitution pour approfondir la démocratie. Elle peut concerner un droit,



une obligation, un mécanisme ou procédure, la création ou la suppression d'une institution, la redistribution des pouvoirs au sein d'une institution. Elle vise en principe à améliorer le cadre institutionnel dans des contextes de sortie de crise, comme en Guinée où des modifications importantes ont été apportées au texte de la Constitution de 1990 pour permettre de parachever la période de transition avec la tenue de l'élection présidentielle.

Depuis 2010, on a assisté à de nombreuses révisions constitutionnelles dans plusieurs pays. Elles portent sur une variété de dispositions, mais un des traits dominants reste la permanence des modifications portant sur le statut et le mandat du chef de l'État. Cette question soulève, en particulier en Afrique francophone, des interrogations cruciales depuis une quinzaine d'années et elle est au centre de divergences politiques pouvant conduire à des crises majeures, comme ce fut le cas au Niger et, dans une bien moindre mesure, aux Comores.

### Révisions relatives au statut du chef de l'État

Ces révisions concernent directement le statut du chef de l'État à travers la révision des conditions d'éligibilité, comme cela a été le cas pour les pays suivants :

- En République démocratique du Congo, la révision relative à l'élection du président de la République a été réalisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, faisant ainsi passer le mode de scrutin à un seul tour.
- En République centrafricaine, la révision, intervenue le 11 mai 2010, a modifié l'article 24 de la Constitution portant sur la durée du mandat présidentiel, a institué de nouvelles dispositions pour gérer les situations pouvant résulter de la difficulté à organiser les élections présidentielle et législatives.
- Au Gabon, la révision de la Constitution du 26 mars 1991 a été opérée par la majorité parlementaire réunie en congrès. Le 28 décembre 2010, le Congrès du Parlement a approuvé la révision par 177 voix contre 16, portant notamment sur les conditions d'éligibilité à la prési-

dence de la République, le statut des juges constitutionnels.

- En Guinée équatoriale, la réforme constitutionnelle qui prévoit notamment une limitation à deux du nombre de mandats présidentiels a été approuvée par 97,7 %. Elle prévoit également la création d'un poste de vice-président et de cinq organismes : Sénat, Cour des comptes, Conseil d'État, Conseil pour le développement économique et social et défenseur du peuple.

Toutefois, dans certains pays, des restrictions sont imposées quant à la modification de la Constitution concernant certaines dispositions. Le champ de restrictions varie suivant les pays, mais on note de plus en plus, à la lecture des nouvelles constitutions, son élargissement à certaines matières ainsi que la multiplication des procédures à observer. C'est le fameux débat sur les « clauses d'éternité » ou des principes intangibles. Toutes ces précautions visent à éviter que, par le biais de révision, les éléments fondamentaux d'une Constitution ne soient vidés de leur contenu.

Une des difficultés majeures porte, d'une part, sur l'identification de cette frontière entre le révisable et le non-révisable, et, d'autre part, sur l'effet même que les révisions peuvent avoir sur les dispositions fondamentales de la Constitution. Un des exemples concerne la question de la limitation du nombre et de la durée des mandats. Il est à noter que tous les textes portant institution ou limitation du mandat présidentiel ne règlent pas, de façon explicite, les conditions de leur application, laissant ouvertes les possibilités d'interprétation quant à la date d'effet du texte et aux situations qu'ils sont appelés à régir.

Il s'agit de mettre en évidence le problème du contournement du respect de la Constitution par le biais de révisions successives visant à mettre le « compteur constitutionnel » à zéro, notamment la date d'effet de la disposition concernant la limitation du mandat et de sa durée pour le président de la République.

En effet, la question du statut du chef de l'État et de sa révision constitutionnelle, évoquée régulièrement depuis le rapport de 2004, reste toujours d'actualité. Faut-il limiter le mandat présidentiel

dans la durée ? Cette question continue de faire débat et d'être au cœur des révisions dans certains pays, soit pour l'instituer, soit pour le remanier. Dans les deux cas se pose le problème de la limitation du pouvoir exécutif et de la transparence des élections. Si, dans certains pays, la tradition de la limitation du nombre et de la durée des mandats est établie, dans d'autres, elle est remise en cause au nom du principe d'égalité des citoyens devant le suffrage universel (droit d'être candidat), des élections transparentes laissant au peuple la liberté d'exercer un choix souverain. Le débat est ouvert, comme le montre l'exemple récent du Sénégal, mais il ne doit pas être géré avec la seule variable de l'incertitude des urnes mais plutôt avec la certitude préalable des règles établies d'avance et acceptées par tous.

### Révisions liées au pluralisme politique et au déroulement des élections

Au Cap-Vert, la révision a pu aboutir grâce à l'accord passé entre les deux principaux partis politiques du pays. En novembre 2011, les deux grands partis du pays ont signé, après onze mois de discussion, un accord portant modification de la Constitution dont des dispositions relatives au renforcement de l'indépendance de la justice.

En Mauritanie, la révision constitutionnelle a fait suite au forum regroupant les partis politiques de la majorité et de l'opposition. En 2011, le Congrès du Parlement mauritanien, qui a regroupé le Sénat et l'Assemblée nationale, a adopté un projet de loi de révision constitutionnelle. Sur cent sept parlementaires ayant pris part à la séance, cent six ont approuvé les amendements constitutionnels proposés par le gouvernement. Ils consacrent la diversité culturelle de la société mauritanienne, font de l'arabe la langue officielle, du poular, du soninké et du wolof « *un héritage commun de tous les Mauritaniens que l'État doit sauvegarder et développer* », consacrent l'alternance au pouvoir par des voies démocratiques et pacifiques à travers « *la criminalisation* » de la pratique des coups d'État militaires et garantissent l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans l'accès aux mandats électifs. Ces amendements sont le résultat d'un

dialogue entre le pouvoir et une partie de l'opposition au cours d'assises (17 septembre-19 octobre 2011) boycottées par une douzaine de partis politiques, regroupés au sein de la Coordination démocratique de l'opposition, qui a organisé une manifestation de protestation devant l'Assemblée nationale à l'occasion du vote.

Au Burkina Faso, la réforme constitutionnelle a aussi été à l'ordre du jour à travers la concertation nationale engagée par le chef de l'État en décembre 2011, où 1 510 participants ont convenu que la mise en œuvre des conclusions consensuelles devait être assurée par le gouvernement à travers le ministère en charge des Réformes politiques. Le Conseil consultatif sur les réformes politiques (CCRP) a formulé les propositions adoptées par les assises nationales portant sur : la création d'un cadre de dialogue démocratique, la constitutionnalisation de la chefferie traditionnelle, du genre, ainsi que des aménagements concernant les conditions d'éligibilité aux mandats de député et de président de la République. Les conclusions de la concertation nationale ont été déposées et la société civile et une partie de l'opposition ont continué d'exiger des réformes en profondeur. L'Assemblée nationale du Burkina Faso a adopté le 11 juin 2012 le projet de loi portant révision de la Constitution, en adéquation avec les points consensuels issus des travaux du CCRP : création d'un Sénat, constitutionnalisation de la chefferie coutumière, instauration d'une loi d'amnistie en faveur des chefs de l'État couvrant la période de 1960 jusqu'à nos jours, constitutionnalisation du médiateur, du Conseil supérieur de la communication.

Maurice a également entrepris une réforme de sa Constitution avec l'appui de juristes venus de l'étranger apporter leur expertise sur des enjeux comme les modes de scrutin, la responsabilité des ministres, la dissolution de l'Assemblée nationale.



## Les défis constitutionnels

Ces défis concernent les États, quelque soit le degré de consolidation de leur démocratie. Ils touchent aux enjeux politiques, économiques, sociaux et culturels et dépassent dans certains cas les spécificités nationales. Certains se posent surtout dans le contexte des transitions engagées dans les pays arabes.

## Les changements extra-constitutionnels et le retour à l'ordre constitutionnel dans le contexte des transitions

La question de l'altération de l'ordre constitutionnel ou de rupture de la démocratie est une grave préoccupation qui continue de peser sur l'espace francophone. Depuis 2009, trois coups d'État militaires sont survenus : en 2010 au Niger et en 2012 au Mali et en Guinée-Bissau. L'intrusion de l'armée sur la scène politique se caractérise généralement par la dissolution des institutions et la promesse d'une transition vers les élections. Une des cibles visées en premier lieu est la Constitution qui régit le fonctionnement des institutions.

L'examen des crises politiques et constitutionnelles montre de même l'apparition de plusieurs formes 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 (2008), en Guinée (2008), à Madagascar (2009) et plus récemment au Mali (2012) illustrent cette situation.

La question de l'altération des constitutions pose d'emblée celle de la capacité des institutions à contenir et à gérer les crises politiques et, par ricochet, celle du statut et du rôle de l'armée. Pourquoi, malgré la panoplie d'institutions et de mécanismes, l'armée peut-elle avec beaucoup de facilité revenir dans le jeu politique sous le visage de « régulateur » des crises inhérentes à tout système politique ?

Quels sont les facteurs explicatifs de la fragilité des institutions ? Et, enfin, pourquoi les signes annonciateurs de la crise ne sont-ils pas pris en charge de manière préventive par les institutions et les mécanismes nationaux censés réguler le jeu politique ?

La facilité avec laquelle la Constitution peut être changée dans le cadre d'une révision touchant aux attributs essentiels du pouvoir explique sans nul doute aussi l'aisance avec laquelle elle peut être suspendue dans le contexte d'une crise politique dans certains États. Certes, depuis 2000, les organisations régionales et internationales ont adopté des normes pour parer à ce type de changement. Mais les difficultés liées aux crises politiques n'ont pas mis un terme à cette pratique. Même si dans certains cas la pression de ces organisations et de la communauté internationale a entraîné le recul des militaires et la création de conditions du retour à l'ordre constitutionnel.

Cette question du retour à l'ordre constitutionnel reste aussi problématique. 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 apportées sont différentes. C'est plus largement la question de l'instauration d'un droit constitutionnel transitoire qui se pose ainsi que le sujet des processus constituants intérimaires.

Dans de nombreux cas, des difficultés sont apparues dans la recherche des meilleures voies pour restaurer l'ordre constitutionnel. De plus en plus, notamment en période de sortie de crise, la volonté de trouver des compromis conduit à l'adoption de nouvelles normes qui cohabitent avec celles déjà existantes. De même, on assiste à des situations de blocage en raison de cette cohabitation avec le risque d'instrumentalisation permanente des règles par les acteurs de la crise. Très souvent, le pays garde sa Constitution, se dote d'un acte fondamental de transition et crée des organes de transition. Il s'agit dès lors d'établir une cohérence entre les textes qui constituent le fondement des différents pouvoirs. On a pu noter de nombreux conflits d'interprétation entre les tenants de la Constitution et ceux qui s'appuient sur le nouvel acte.

Cette période critique peut aussi être qualifiée de « *moment de vérité* » pour la Constitution elle-même, le fonctionnement des institutions et les mécanismes de régulation, car la demande constitutionnelle est forte et les obstacles nombreux. C'est aussi un moment qui révèle la force ou la faiblesse des institutions. La réalité est que les constitutions ne peuvent être jugées qu'à l'épreuve des faits. Parfois, les difficultés résultent moins du texte constitutionnel que de la manière dont on va chercher à résoudre une crise.

Les situations de restauration de l'ordre constitutionnel donnent un bon exemple des difficultés à surmonter pour assurer la cohérence de l'ordre juridique. Dans le cas du Mali par exemple, à la suite du coup d'État militaire du 22 mars 2012, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) a engagé une médiation pour ramener les auteurs du coup d'État à renoncer à leur entreprise et à restaurer la Constitution. Dans un accord-cadre signé par la médiation de la Cedeao et le chef de la junte le 6 avril 2012, il a été convenu de l'organisation de l'intérim présidentiel suivant la Constitution restaurée, puis de l'organisation d'une transition politique au-delà des quarante jours d'intérim, avec un Premier ministre de transition, chef du gouvernement, disposant des pleins pouvoirs soutenu par un gouvernement d'union nationale de transition. De même, il a été prévu, entre autres, l'adoption d'une loi portant prorogation du mandat des députés jusqu'à la fin de la transition et que des textes législatifs d'accompagnement du processus de transition soient votés par l'Assemblée nationale, à savoir : une loi d'amnistie générale au profit des membres du Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE) et de leurs associés, une loi portant indemnisation des victimes de la guerre et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012, une loi portant prorogation du mandat des députés jusqu'à la fin de la transition, une loi portant création d'un comité militaire de suivi de la réforme des forces de défense et de sécurité.

La mise en œuvre de cet accord-cadre et la restauration de la Constitution de 1992 ne vont pas manquer de poser les premières difficultés de mise

en œuvre. La situation est telle que la Constitution ne peut totalement régir la nouvelle situation et l'accord-cadre est trop laconique sur bien des points essentiels. La durée d'une transition sur une année avec ces deux instruments et d'autres textes à venir ne pourra être gérée, de manière apaisée, qu'avec la bonne volonté de l'ensemble des acteurs maliens. À défaut, et en cas de divergence, il va sans dire que la cohérence de l'ensemble du dispositif comporte des risques et se pose aussi la question de la place et du rôle de la Cour constitutionnelle durant cette période.

Les divergences entre une partie de la classe politique et la junte militaire qui conserve encore l'essentiel des pouvoirs ont conduit la transition dans l'impasse. En situation de crise, la question du retour à l'ordre constitutionnel intégral implique la tenue d'élections présidentielle et législatives. Concernant le volet institutionnel, la sortie de crise suppose au préalable l'exercice effectif de leurs prérogatives par les institutions, en particulier le président de la République par intérim et son gouvernement dirigé par le Premier ministre ; l'Assemblée nationale qui doit continuer à être, compte tenu de la présence effective de toutes les forces politiques en son sein, le lieu de débat et de consensus, pour favoriser la prise de mesures propres à faciliter la tenue des élections ; et, enfin, la Cour constitutionnelle qui doit continuer, par ses avis et décisions, à jouer un rôle décisif dans la régulation et la prévention quant à la conduite de l'ensemble du processus intérimaire. Dans certains pays le besoin de conduire la transition a créé la nécessité d'une adoption d'acte transitoire dont la force équivaut à celle de la Constitution. Mais, dans le cas du Mali, cette option n'est pas forcément utile si la Cour constitutionnelle, appuyée par l'ensemble des acteurs et la communauté régionale et internationale, assure sa fonction de régulation y compris en anticipant sur les problèmes à venir et en prenant en compte aussi bien le caractère exceptionnel de la situation que la nécessité de préserver le cadre constitutionnel jusqu'au rétablissement de la légalité constitutionnelle.

## Mali : relever les défis de la transition

Depuis le 17 janvier 2012, le Mali est confronté à des attaques armées dans sa partie nord. Cette situation sécuritaire, ajoutée aux incertitudes politiques liées aux hésitations quant à la tenue des scrutins d'avril 2012 et à l'opposition d'une partie de l'opinion contre le référendum envisagé, a été un facteur déclencheur du coup d'État militaire, qui s'est traduit pour le moment par :

- la dissolution de toutes les institutions ;
- l'arrestation de plusieurs responsables politiques de haut niveau ou d'anciens responsables ayant servi dans le régime ;
- la restriction des droits et libertés avec le couvre-feu instauré de 21 heures à 6 heures du matin ;
- des atteintes aux personnes et aux biens.

Le Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État a pris l'engagement solennel de restaurer le pouvoir civil et de mettre en place un gouvernement d'union nationale. Il a annoncé aussi la mise en place d'une instance devant réunir les acteurs politiques et de la société civile, dont les contours et pouvoirs restent à mettre en place.

La pression exercée par la communauté internationale, et au premier chef la Cedeao, pour un retour rapide à l'ordre constitutionnel dans le cadre de la médiation conduite par le président du Burkina Faso a permis la signature le 6 avril 2012 d'un accord-cadre entre le médiateur de la Cedeao et le CNRDRE pour la mise en œuvre des dispositions de la Constitution.

Aux termes de cet arrangement, les dispositions de l'article 36 de la Constitution ont été mises en œuvre pour désigner le président de l'Assemblée nationale comme président par intérim en ayant obtenu au préalable la démission « formelle » du président sortant renversé lors du coup d'État militaire, ainsi que le constat de vacance établi par la Cour constitutionnelle le 9 avril 2012. Prenant la mesure de l'impossibilité de la tenue des élections dans les quarante jours prévus par la Constitution, l'accord a anticipé une période de transition censée s'ouvrir au-delà des quarante jours, en

précisant à l'article 6 la mission de cette transition et l'autorité en charge de conduire celle-ci : « *Un Premier ministre de transition, chef du gouvernement, disposant des pleins pouvoirs et ayant pour mission de conduire la transition, de gérer la crise dans le nord du Mali et d'organiser des élections libres, transparentes et démocratiques* » et « *Un gouvernement d'union nationale de transition composé de personnalités consensuelles et chargé de mettre en œuvre la feuille de route de sortie de crise* ». Cela va poser une première difficulté dans cette dyarchie dont l'une des têtes est appelée implicitement à cesser ses fonctions au-delà de la période intérimaire de quarante jours prévue par la Constitution.

Les chefs d'État et de gouvernement de la Cedeao, réunis en sommet le 28 avril 2012, ont déclaré dans leur communiqué final qu'ils « *décident de porter la transition au Mali sur une période de douze mois, au cours desquels l'élection présidentielle doit être organisée pour choisir un nouveau président. [...] d'étendre le mandat des organes de transition, notamment le président par intérim, le Premier ministre et le gouvernement sur cette période de douze mois pour assurer, dans la limite des pouvoirs qui leur sont conférés par la Constitution, la continuité de la gouvernance du pays* ».

Cette décision, qui répond aux préoccupations exprimées quant à la fin de la période intérimaire et au début de la période transitoire, a réglé la question du sort du président intérimaire à l'expiration de la période des quarante jours prévue par la Constitution malienne de 1992. Et elle a également servi de prétexte à la radicalisation d'une partie de l'opinion hostile au président intérimaire et conduit à son agression le 21 mai 2012, date d'expiration des quarante jours.

L'importance d'un dialogue pour la recherche d'une meilleure formule de gestion de la transition au regard des principales missions – la pleine restauration de l'ordre constitutionnel et de l'intégrité du territoire malien – plaide en faveur d'un appui de toutes les composantes institutionnelles pour trouver, dans le cadre de toutes les possibilités offertes par la Constitution, les voies et moyens vers une transition apaisée.

## Les réformes des constitutions face aux obstacles et blocages institutionnels et politiques

La problématique de la réforme se pose partout aussi bien dans les démocraties consolidées que dans celles issues des transitions récentes et des nouvelles démocraties. L'opportunité de la réforme, les modalités de celle-ci et les objectifs poursuivis font toujours débat. Dans certains cas, les réformes de « bonne foi » sont suspectes et difficiles à mener en raison de la prégnance d'une tradition autoritaire issue d'un passé récent et qui renvoie à une certaine instrumentalisation du droit et de la Constitution. L'observation de telles pratiques chez des voisins immédiats conduit souvent à un développement légitime d'une certaine méfiance à l'égard de toute tentative de réforme. La floraison des symboles « *Touche pas à ma Constitution* » dans plusieurs pays traduit cette psychose.

Les manipulations constitutionnelles enregistrées expliquent en partie ces difficultés. Pourquoi est-il plus facile de modifier la Constitution dans certains pays que dans d'autres ? Pourquoi dans certains pays ayant connu des alternances politiques ces vingt dernières années note-t-on plus de réticence quant à la révision de la Constitution ?

Pourtant, le besoin de réforme est réel. Le projet de réforme des constitutions du Bénin, du Mali et du Cap-Vert a été régulièrement évoqué au fil de nos rapports. Si, au Cap-Vert, cette réforme a pu être adoptée après plusieurs mois d'échanges entre les deux principaux partis politiques du pays, elle reste à réaliser au Bénin et elle est dans une totale impasse au Mali, et ce bien avant le coup d'État militaire du 22 mars 2012.

Il importe de noter qu'un des grands défis qui s'est posé historiquement au constitutionnalisme est sa protection contre les dérives capables de le corrompre 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-constitutionna-

lité), 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.

D'autres réformes ont du mal à aboutir. En Haïti, la révision constitutionnelle engagée par le président René Préval en 2009 est bloquée en raison de la controverse née à la publication du texte amendé. Pour rappel, la Constitution de 1987 prescrit en ses articles 282 et 282-1 les modalités de sa révision. C'est au cours de la dernière session de la 48<sup>e</sup> législature (entre juin et septembre 2009) que l'exécutif, ou l'une ou l'autre des deux chambres législatives, est autorisé en vertu de ces articles à proposer des amendements à la Constitution. Sur cette base, le chef de l'État a mis en place par arrêté en date du 18 février 2009 une commission présidentielle dénommée groupe de travail sur la Constitution pour faire des propositions.

Sa tâche était de « *conduire une réflexion et animer des débats sur la Constitution de 1987 en vue de faire des recommandations au chef de l'État* » en tenant compte « *des analyses et recommandations provenant des études et débats produits à propos de la structure, du contenu et de l'application de la Constitution de 1987* ». Il devait impérativement rendre dans les quatre mois ses recommandations au chef de l'État pour respecter la date butoir prévue par le titre XIII de la Constitution de 1987, notamment à l'article 282-1. Le rapport, remis en juillet 2009 au président de la République, a servi de référence pour l'élaboration du projet d'amendements présenté à l'Assemblée nationale et sanctionné en septembre 2009. Les principales recommandations portaient sur :

- la création d'un Conseil constitutionnel ;
- la liste de lois à édicter pour faciliter l'application de la Constitution ;
- la question de la sécurité publique ;
- la prise en compte de la double nationalité en

vue de l'intégration effective des communautés haïtiennes vivant à l'étranger.

Le projet de révision devait être adopté lors de la session ordinaire de la 49<sup>e</sup> législature qui arrivait à expiration le 9 mai 2011. Ainsi, la Commission bicamérale, assistée par le secrétaire général adjoint aux affaires législatives et par un conseiller technique, démarra ses travaux au salon diplomatique du Sénat le 4 mai 2011. Elle transmet son rapport au bureau de l'Assemblée nationale le 8 mai. La première séance en Assemblée nationale constituante eut lieu le 7 mai, l'ordre du jour proposé fut adopté, et le vote démarra le lendemain pour prendre fin le 9 à minuit. L'amendement adopté fut transmis le 13 mai à l'exécutif et publié le 16 mai au journal officiel *Le Moniteur*. Dès le lendemain, certains parlementaires dénoncèrent le texte publié comme étant un faux, montrant de la suspicion envers les sénateurs et les députés. Une commission sénatoriale spéciale d'enquête fut créée par le Sénat à cet effet en vue de recueillir des informations, de fixer les responsabilités et de faire des recommandations nécessaires pouvant prévenir de telles dérives.

Après son entrée en fonctions, le nouveau président de Haïti, Michel Martelly, a pris l'engagement de publier le texte authentique dans la mesure où celui paru dans le journal officiel, à la fin du mandat du président René Préval, contenait des irrégularités et soulevait des controverses en ce qu'il ne correspondait pas au vote exprimé par les parlementaires de la 49<sup>e</sup> législature. Le problème supplémentaire pour les nouvelles autorités tient au fait que, selon les prescriptions de la Constitution en vigueur, la publication de la version amendée de la Constitution ne sera pas effective sous l'administration politique qui l'a publiée. Et la question du moment d'application de cette Constitution ne pourra se poser qu'une fois publiée. Les présidents des deux chambres ont déjà demandé au président de la République de procéder à ladite publication de la version corrigée.

Réformer la Constitution engendre également une situation difficile au Bénin où la question soulève de fortes divergences au sein de la classe politique et de la société civile béninoises. La réforme envisagée porte notamment sur la création de nouveaux

organes, comme la Cour des comptes et le médiateur de la République, le fonctionnement de la Haute Cour de justice et l'explicitation des règles applicables aux cas de désistement dans l'entre-deux tour de l'élection présidentielle.

Enfin, concernant le Mali, cette difficulté à réformer la Constitution existait déjà avant le coup d'État militaire du 22 mars 2012, où toutes les formalités nécessaires pour soumettre le texte au référendum avaient été réalisées : la commission d'élaboration avait déposé son rapport et, en juillet 2011, le Parlement avait validé l'avant-projet de Constitution. Il restait tout de même à convaincre une partie de l'opinion qui s'y opposait alors même que le texte avait recueilli une majorité de soutien à l'Assemblée nationale. Il fallait également régler la question de la transition entre les deux textes en pleines élections présidentielle et législatives. La réforme envisagée a été emportée avec le coup d'État militaire et la crise au nord du pays.

## L'élaboration de constitutions crédibles dans le cadre de processus constituants

La question de la conformité constitutionnelle d'une réforme suffit-elle pour rendre celle-ci légitime ? De même, le seul respect des procédures formelles suffit-il pour régler les questions du contenu des réformes ? Ces questions sont posées au regard de certaines oppositions constatées à l'occasion des réformes constitutionnelles observées dans l'espace francophone. Les réformes touchant aux constitutions soulèvent souvent des conflits et des oppositions.

La question de la légitimité se pose au regard du niveau et de la qualité de la participation des citoyens aux réformes engagées – sincérité des scrutins référendaires ou du vote à l'Assemblée nationale ; consensus au sein de la société face au fait majoritaire. Dans les pays où la transparence des processus électoraux est sujette à caution, la réforme constitutionnelle est source de tensions permanentes.



Certes, en matière d'élaboration et de révision constitutionnelles, chaque pays a ses propres spécificités, mais ce processus est très souvent un moment d'expression des conflits, d'où la nécessité d'une bonne gestion de celles-ci. Aussi, les exigences fondamentales d'un processus constitutionnel légitime requièrent quelques prérequis indispensables, à savoir : l'inclusivité, la transparence, le consensus sur les principes fondamentaux, la participation la plus large possible des citoyens directement et/ou par l'entremise de leurs représentants.

L'inclusivité permet la présence de toutes les forces et courants politiques et sociaux au sein des instances de discussion et de décision concernant la future architecture institutionnelle du pays et la définition des grands principes à inscrire dans la Constitution nouvelle ou révisée. Dans la mesure où le succès de la réforme dépend du soutien au sein de la société, il est important que les vues de la majorité et celles de la minorité sur les enjeux essentiels puissent être valablement discutées et au besoin faire l'objet de consensus.

La transparence renvoie à la publicité qui est donnée à l'ensemble du processus constitutionnel engagé. Il s'agit de faire en sorte que les citoyens soient informés du mécanisme de décision, des acteurs impliqués, des sujets discutés afin que, le moment venu, ils puissent se prononcer en confiance sur la base d'une compréhension claire des questions posées. De nombreux pays utilisent les médias, internet et d'autres moyens de sensibilisation pour atteindre cet objectif de transparence.

La participation des citoyens au processus constitutionnel est une étape importante. Certes, dans beaucoup de cas, même si la nécessité d'organiser un référendum pour valider le texte fondamental ou les amendements qui y ont été apportés est une exigence, la Constitution est perçue comme une affaire réservée aux seuls experts. C'est pourquoi des initiatives permettant aux citoyens de donner leur point de vue dès le début du processus sont une avancée. Il ne s'agit plus, ici, de se prononcer seulement à la fin pour approuver ou rejeter la proposition mais d'apporter une contribution en amont. Ce fut le cas au Maroc en 2011 et au Niger en 2010 où de nombreuses propositions émanant

de citoyens ont été reçues et traitées par les commissions en charge de l'élaboration des textes constitutionnels. Bien évidemment, cette participation ne doit pas remettre en cause les prérogatives des membres des commissions constitutionnelles sur lesquels pèse la responsabilité de proposer, quelque soit le contexte, un texte conforme aussi aux standards internationaux.

Enfin, un autre élément non moins important est la question de la gestion du temps. Un processus constitutionnel ne doit ni s'éterniser dans le temps, pour des raisons de stabilité politique et sociale, ni non plus être précipité. Les dirigeants politiques doivent fixer un cadre temporel qui garantisse suffisamment de temps pour répondre à la nécessité d'élaborer un texte qui résistera à l'épreuve du temps, incamera autant que possible un consensus national, protégera les minorités et exprimera la volonté de la majorité. Cette question renvoie aussi indirectement à celle de la durée des transitions qui, en général, est courte pour permettre de doter les États d'institutions efficaces et solides.

## L'écriture des nouvelles constitutions

Au-delà de la question de la légitimité des constitutions, se pose aussi celle de l'écriture, une opération délicate et complexe, que ce soit à l'occasion de l'élaboration d'une nouvelle ou de la révision de celle déjà existante. Comment faire en sorte que le texte de la Constitution soit clair, précis et exhaustif ? Doit-il être détaillé ou se limiter aux grandes lignes en renvoyant, dans certains cas, à des lois organiques, voire aux lois ordinaires ? Tout est-il matière à constitutionnalisation ? Quelle doit être la ligne de démarcation entre les principes qui doivent figurer dans le texte suprême et ceux qui doivent être renvoyés aux sources organiques ou infra-organiques ? Faut-il confier l'écriture à un groupe d'experts, à une assemblée consultative ou à une assemblée constituante ? Ce sont là quelques interrogations qui se posent de plus en plus aux États faisant face à l'expérience de l'écriture ou la réécriture constitutionnelle. À ce sujet, il y a lieu de distinguer plusieurs approches.

Dans certains pays, cette écriture est confiée à une commission d'experts, puis débattue dans le cadre d'une assemblée qui peut être constituante (issue d'une élection au suffrage universel) ou quasi constituante (composée de personnes désignées de manière à refléter et à représenter le pays politique, institutionnel, et de la société civile). Si, en Tunisie, le choix d'une Assemblée constituante a prévalu, au Niger c'est le Conseil consultatif national qui a été adopté. La différence notable entre les deux tient à la force des propositions qui est quasi absolue dans le cadre des assemblées constituantes et plus relative dans celui des instances cooptées dont les décisions peuvent être révisées, dans une certaine mesure, par l'autorité de désignation avant la rédaction définitive du projet à soumettre au référendum constitutionnel.

La différence entre les pays tient aussi au style adopté par les rédacteurs. Certains choisissent la brièveté, l'énoncé des grands principes et renvoient le détail de certaines dispositions au législateur, laissant ainsi une marge d'interprétation au Parlement et aux cours constitutionnelles. Mais, pour d'autres, il s'agit d'aller dans les détails, de préciser les dispositions et de laisser ainsi moins de choix au législateur dont ils doutent, parfois, de la capacité à aller plus loin et parce qu'ils craignent un possible recul dans la mise en œuvre de certaines dispositions.

On note également que les rédacteurs ont de plus en plus tendance à allonger la liste des dispositions jugées intangibles et donc non susceptibles de révision dans le but de préserver les principes essentiels d'une démocratie pluraliste – statut du chef de l'État (durée et nombre de mandats), obéissance aux décisions des cours constitutionnelles, gestion des ressources naturelles, pluralisme politique...

On remarque, enfin, qu'il y a de moins en moins de délégation au législateur, le constituant redoutant dans certains cas qu'il soit moins avancé. La conséquence immédiate est le rallongement des constitutions et la multiplication des sujets qui y sont inclus.

Cette entrée dans les détails pose une autre question : faut-il tout mettre dans la Constitution ? Réserver certaines dispositions uniquement au

Parlement ? L'exemple de la question de la « règle d'or », du lien entre religion et État, illustre bien cette problématique. Certes, dans certains pays, l'histoire politique marquée par la prévalence de l'autoritarisme pendant des décennies explique ce souci du détail doublé d'une volonté d'éviter une répétition du passé, mais la seule présence d'une disposition écrite noir sur blanc dans la Constitution suffit-elle à en garantir son effectivité ?

Car toute Constitution aussi complète et moderne soit-elle ne remplace pas la volonté politique : elle doit s'accompagner d'une réelle bonne foi de la part des acteurs politiques de la mettre en œuvre et, surtout, d'une véritable intériorisation de ses valeurs par les acteurs.

## Les autres défis politiques et institutionnels

### La question de la séparation entre religion et politique

Cette question n'est pas nouvelle et elle revient régulièrement dans de nombreux États dans les débats, en particulier dans les pays de tradition islamique. Le renouveau de la question politique dans le monde arabe a été une occasion de libérer la parole sur un sujet très sensible en raison de l'opposition des régimes successifs à toute forme d'expression de la religion dans la sphère politique mais également de la posture violente adoptée par certains mouvements politiques qui s'estiment exclus de la scène et du débat politiques.

La victoire des partis religieux lors des premières élections pluralistes en Tunisie et en Égypte a fait craindre un retour sur certains acquis liés justement à la relative autonomie du champ politique vis-à-vis de la sphère religieuse, en particulier les droits des femmes et plus généralement le respect des engagements internationaux en matière de droits de l'Homme. En Tunisie, par exemple, certains acteurs de la société civile et des droits de l'Homme ont réaffirmé clairement que tous les droits et libertés fondamentaux des hommes et des femmes doivent être interprétés à la lumière des principes universels des droits humains respectant

le principe de non-discrimination en fonction du sexe, de la religion et de la race. Ces débats montrent l'intérêt d'arriver à un consensus qui préserve l'essentiel et favorise l'harmonie dans la diversité.

### **Le défi de la transparence et de la régulation financières au sein des États**

Les politiques relatives aux processus d'intégration économiques et financiers dans les grands ensembles régionaux passent par l'harmonisation des règles entre les différents États membres. C'est l'exemple de la règle d'or qui a été instaurée par le pacte de stabilité budgétaire en Europe, et qui exige des États membres d'avoir des budgets dont les dépenses ne dépassent pas les recettes – et soient si possible excédentaires. Pour certains États, l'inscription de cette règle dans leur Constitution les engage encore plus. En France, le texte a été adopté en juillet 2011 par l'Assemblée nationale et le Sénat, les divergences entre la majorité et l'opposition sur cette question n'ont pas permis l'inscription de cette règle dans la Constitution.

Une variante de cette règle d'or existe dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) qui regroupe huit pays d'Afrique de l'Ouest et engage les États à ne pas dépasser des déficits de plus de 3 %. La question de la transparence constitue une préoccupation majeure en lien étroit avec la lutte contre la corruption, une endémie qui gangrène l'économie et à terme remet en cause les institutions publiques et le système démocratique dans son ensemble. Ainsi, la nouvelle Constitution du Niger promulguée le 25 novembre 2010 dispose en son article 150 que « *les contrats de prospection et d'exploitation des ressources naturelles et du sous-sol ainsi que les revenus versés à l'État, désagrégés, société par société, sont intégralement publiés au Journal officiel de la République du Niger* ».

Au Vietnam, le souci d'ancrer le pays dans l'économie de marché socialiste a incité les autorités à engager un processus de concertation autour de la réforme de la Constitution du pays. Il s'agit notamment de renforcer les mesures pour consolider la sécurité des investissements.

## Prévention et gestion des crises : le rôle des cours constitutionnelles

Les cours suscitent de fortes attentes en matière de régulation du jeu politique. Le développement récent de la jurisprudence sur les enjeux constitutionnels, que ce soit dans le cadre de la transition ou de la consolidation des démocraties émergentes, témoigne de cet intérêt grandissant. Mais en même temps elles ne manquent pas parfois de susciter des controverses dans la pacification ou non des crises, dans l'exercice de leur compétence au regard de la séparation et de la limitation des pouvoirs.

Se trouvent ainsi posés la question de leur indépendance (impartialité vis-à-vis des forces en présence), la question de leur capacité à pacifier (les décisions rendues doivent être respectées par les acteurs et clore les tensions), la question de l'étendue de leur compétence et, finalement, leur rôle de gardienne du respect de la Constitution et de l'État de droit.

La sollicitation dont les cours constitutionnelles font l'objet est liée à l'envergure prise par les constitutions dans la régulation du jeu politique et institutionnel. Dans l'ensemble de l'espace francophone, l'établissement d'une Constitution démocratique fondée sur la souveraineté des électeurs, l'équilibre des pouvoirs et le respect de l'État de droit, comprend la création d'une Cour constitutionnelle, la mise en œuvre de certaines dispositions de la Constitution, la gestion du contentieux électoral.

Les cours constitutionnelles se sont illustrées, un peu partout, dans le contrôle des actes portant sur l'élaboration ou la révision des constitutions, allant même jusqu'à juger de leur conformité avec la loi fondamentale comme au Niger en 2009, au Bénin en 2006 et plus récemment en Égypte avec le jugement porté sur la commission constitutionnelle en avril 2012. Parfois, la justice constitutionnelle peut annuler une réforme sur la base du vice de forme.



On a assisté ces dernières années à la multiplication des révisions par les majorités parlementaires ou par l'organisation d'un référendum constitutionnel. Une des questions posées porte sur le contrôle de la mise en œuvre de ces instruments par les juges constitutionnels. Si, dans certains pays francophones, le juge s'est déclaré incompétent pour juger de la constitutionnalité d'un texte soumis à référendum (jurisprudence du Conseil constitutionnel en France), en revanche, dans d'autres constitutions, plus récentes, le juge est explicitement mentionné comme un acteur qui doit valider le processus. Ainsi, en 2009, la Cour constitutionnelle du Niger a contrôlé la constitutionnalité d'un référendum. De même au Bénin, en octobre 2011, la Cour constitutionnelle a contrôlé la constitutionnalité d'une loi organique portant modification de la

Constitution de 1990 ; et, en 2001, au Mali, elle a invalidé une modification constitutionnelle en raison d'un vice de procédure.

Lors de crises majeures, les cours constitutionnelles ont un rôle d'une grande importance à jouer dans la pacification du champ politique. Ainsi, l'Égypte montre un grand activisme : la Cour constitutionnelle de ce pays, en juin 2012, a décidé de remettre en cause l'ensemble du processus institutionnel ayant abouti à la mise en place de l'Assemblée constituante.

Aux Comores, l'intervention de la Cour constitutionnelle a permis de créer une situation transitoire et la tenue des élections sans donner lieu à une rupture constitutionnelle. L'attitude de la Cour en mai 2010 face au problème de la prolongation du man-

### Arrêt de la Cour constitutionnelle des Comores du 8 mai 2010

#### (EXTRAIT)

Considérant qu'à la date d'aujourd'hui le gouvernement n'a pas pris les dispositions électorales préalables à l'organisation des élections harmonisées afin de permettre aux nouveaux élus d'entrer en fonction ;

Considérant qu'à compter du 26 mai 2010 à 00 heure s'ouvre une période intérimaire qui, en l'espèce, prendra fin avec l'investiture du nouveau président de l'Union et des gouverneurs élus ;

Considérant que durant cette période, que rien n'interdit de raccourcir, en application du principe constitutionnel de la continuité de l'État et de l'exigence constitutionnelle du fonctionnement régulier des institutions, le président de l'Union et ses vice-présidents exercent, dans une démarche consensuelle, leurs pouvoirs, notamment par la mise en place d'un gouvernement et l'établissement d'un calendrier électoral consensuel ;

Que, en tout état de cause, il ne saurait être utilisé durant cette période les dispositions constitution-

nelles et légales relatives à la dissolution de l'Assemblée de l'Union, au changement du gouvernement, de la composition actuelle de la Cour constitutionnelle, et au recours aux mesures exceptionnelles sauf en cas d'interruption du fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles [...]

Article 3 : Déclare anticonstitutionnelles et annulées les dispositions de l'article 2 de la loi n° 10-003/CAUCI du 1<sup>er</sup> mars 2010 déterminant la date des élections du président de l'Union et des gouverneurs des îles.

Article 4 : Déclare qu'à compter du 26 mai 2010 à 00 heure s'ouvre une période intérimaire durant laquelle le président de l'Union et les vice-présidents exercent leurs pouvoirs, dans une démarche consensuelle, jusqu'à l'investiture du nouveau président de l'Union et des gouverneurs élus.

Article 5 : Déclare qu'il ne saurait être utilisé durant cette période les dispositions constitutionnelles et légales relatives à la dissolution de l'Assemblée de l'Union, au changement du gouvernement et de la composition actuelle de la Cour constitutionnelle, et au recours aux mesures exceptionnelles sauf en cas d'interruption du fonctionnement régulier des institutions constitutionnelles [...]

dat du président sortant offre un bel exemple de la gestion pacifique et préventive des crises par une juridiction constitutionnelle. En effet, par son arrêt du 8 mai, la Cour, tout en déclarant inconstitutionnelle l'initiative présidentielle de prolonger la durée du mandat et face à l'impossibilité de tenir les élections dans les délais prescrits par la Constitution des Comores, a trouvé une issue de sortie de crise en ouvrant une période intérimaire pendant laquelle la gestion du pouvoir a été consensuelle.

## L'action de la Francophonie en matière d'assistance

Tirant les leçons des conséquences tragiques de conflits internes et de crises graves affectant le développement économique et social de 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 qui 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 (UA), l'Organisation des États américains (OEA), la Cedeao, l'Union européenne (UE), se sont d'ailleurs impliquées dans la question constitution-

nelle 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.

Cette implication soutenue de la communauté internationale se fonde sur de multiples sources, dont la première réside dans les mandats propres à chaque organisation en matière de maintien de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme qui s'exercent conformément à des engagements librement acceptés par les États. La seconde découle du « vide constitutionnel » résultant d'une situation exceptionnelle (cas d'une discontinuité constitutionnelle, de l'absence d'un organe essentiel au fonctionnement du régime politique, situation due au dépassement de l'échéance fixée pour le renouvellement d'un organe). Ce sont des situations limites parfois non prévues par le droit positif qui appellent la mise en œuvre d'une solution opératoire dans le but d'éviter un blocage institutionnel.

Aujourd'hui, la mobilisation autour des questions constitutionnelles est une réalité dynamique pour les organisations internationales dotées d'instruments sur la démocratie – OEA, UA, Cedeao, Conseil de l'Europe (Commission de Venise), Commonwealth, OIF –, les centres de recherche et « *think tanks* » impliqués dans la réflexion sur les sorties de crise. La gestion des récentes crises en Côte d'Ivoire et au Mali, avec le coup d'État intervenu sur fond de crise politique liée au conflit armé au nord du pays, souligne la montée en puissance des instruments et mécanismes régionaux de réaction face à la persistance du phénomène des atteintes aux constitutions.

La Déclaration de Bamako constitue le cadre de référence pour la Francophonie dans ses actions visant à promouvoir et à sauvegarder la démocratie dans son espace. Elle donne un contenu à la démocratie ; elle indique ensuite les principes devant entourer l'élaboration et la révision de la Constitution

pour une vie politique apaisée ; et, enfin, elle prévoit un mécanisme de réaction-sanction en cas de changements anticonstitutionnels.

## La Déclaration de Bamako : instrument de promotion du constitutionnalisme démocratique

S'agissant spécifiquement des textes fondamentaux, la Déclaration de Bamako demande aux États de « *faire en sorte que les textes fondamentaux devant régir la vie démocratique résultent d'un large consensus national, tout en étant conformes aux normes internationales* ».

Pour la Francophonie, 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.

De même, 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. Les cas de rupture de la démocratie ou de violations donnent lieu à des sanctions graduées, suivant l'appréciation faite par les instances compétentes, pouvant aller jusqu'à l'exclusion du pays.

Aussi, dans toute son action visant à appuyer la mise en place de cadres constitutionnels démocratiques, l'OIF fait siens les principes ci-après :

- Encourager la conformité du contenu de la Constitution avec les normes et les standards internationaux. Il s'agit notamment de garantir en toutes circonstances la soumission de l'État à la loi, le respect des droits fondamentaux de

### Francophonie et constitutionnalisme à la lumière de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako

Depuis une vingtaine d'années, l'OIF, sous la conduite de son Secrétaire général, a très largement contribué, en accompagnement des efforts des États et des organisations de la société civile, à soutenir le processus d'appropriation des textes fondamentaux et a toujours encouragé les initiatives visant à une réforme consensuelle de ces textes (constitutions, chartes, lois organiques). Elle a apporté son concours aux commissions constitutionnelles chargées d'élaborer ou de réviser les textes, et a initié et soutenu des actions d'échange et de partage d'expériences entre les institutions en charge du contentieux, en particulier les juridictions constitutionnelles.

Grâce à une politique de mise à disposition systématique d'une expertise de haut niveau, elle a pu accompagner les réformes initiées par les États en transition démocratique ou en sortie de crise. Elle apporte également sa contribution à la réflexion internationale consacrée aux enjeux de la gouver-

nance démocratique. Les actions de l'OIF en matière constitutionnelle s'inscrivent dans le cadre d'un vaste programme d'appui à la consolidation de l'État de droit.

Au cours de la période 2002-2012, le Secrétaire général de la Francophonie et les instances ont eu à se prononcer à plusieurs reprises sur les questions de légalité constitutionnelle à la suite de crises politiques ayant secoué certains des États membres de l'OIF. La Francophonie a toujours réaffirmé l'importance des valeurs du constitutionnalisme démocratique, et ce conformément aux prescriptions de la Déclaration de Bamako adoptée en novembre 2000.

Les actions menées dans ce domaine au profit des États membres seront poursuivies et amplifiées durant la période 2014-2017 afin de consolider les acquis enregistrés en vue de l'atteinte de l'objectif d'une meilleure gouvernance démocratique dans l'espace francophone. Les priorités porteront à la fois sur l'accompagnement des États et des institutions nationales dans leurs efforts en faveur de la réforme des textes constitutionnels et légaux, mais aussi sur le renforcement de la gouvernance des institutions publiques.

## Pour la consolidation de l'État de droit

l'Homme, la fin des discriminations y compris à l'égard des femmes.

- Assurer l'appropriation du processus par les acteurs nationaux (partis politiques, institutions, société civile, médias). La Constitution doit être conforme aux aspirations des populations.
- L'établissement d'une nouvelle Constitution doit se dérouler suivant un processus transparent et inclusif. La mise en place d'un cadre consensuel est une des meilleures formules pour s'assurer que tous les points de vue sont pris en compte dans la loi fondamentale.

L'engagement de la Francophonie en faveur de la promotion et de la sauvegarde de la démocratie s'inscrit dans le cadre des efforts internationaux concourant à ces objectifs.

## Le renforcement de l'ingénierie constitutionnelle

L'État de droit suppose l'existence d'un cadre institutionnel balisé par des textes fondamentaux qui garantissent les droits et libertés, organisent les pouvoirs publics, définissent les modes de dévolution de l'autorité et fixent les règles fondamentales de fonctionnement de la démocratie dans les divers domaines. À la lumière des observations effectuées, notamment dans les démocraties récentes, il apparaît que l'assimilation des règles du jeu par les acteurs à tous les niveaux est une condition du succès de la consolidation de l'État de droit, y compris dans les États en sortie de crise.

Les efforts de la Francophonie ont été orientés dans trois directions principalement : la prévention, l'accompagnement des sorties de crise et la vulgarisation des bonnes pratiques. Ainsi, dans le cadre de sa programmation 2010-2013, l'OIF a développé le renforcement de l'ingénierie constitutionnelle et institutionnelle dans le cadre du soutien à l'élaboration et/ou la révision des textes fondamentaux conformément à la Déclaration de Bamako. De fait, l'expérience francophone et l'expertise en matière de textes sont mises au service des États engagés dans la réforme des cadres constitutionnels ainsi qu'aux États en transition. Ces actions,

## L'assistance constitutionnelle

Tout processus de mise en place d'une nouvelle Constitution comporte plusieurs étapes, allant des négociations politiques de haut niveau jusqu'à son adoption :

- Négociations, discussions et échanges sur les grandes orientations de la future Constitution à élaborer ;
- Mise en place d'un organe chargé de la préparation de l'avant-projet (commission ou comité constitutionnel) ;
- Actions de sensibilisation sur le rôle de l'organe qui sera chargé de préparer la future Constitution ;
- Campagnes de consultation et ou de sensibilisation sur les enjeux de la future Constitution en vue de recueillir les avis et les contributions des populations ;
- L'avant-projet élaboré est soumis à une instance représentative (Assemblée constituante ou quasi constituante, Parlement ou toute autre instance de même nature) pour débattre et formuler des amendements.

Chacune des phases peut faire l'objet d'une assistance spécifique. L'assistance varie en fonction des étapes et comporte au moins trois dimensions : politique (négociation, médiation ou facilitation) ; juridique (rédaction du texte ou ingénierie constitutionnelle) ; et renforcement des capacités (campagne de sensibilisation et d'éducation pour l'appropriation des textes).

menées en collaboration avec les institutions nationales en charge de l'élaboration et de la diffusion des textes fondamentaux (parlements, secrétariats généraux du gouvernement), les cours et conseils constitutionnels, les commissions chargées de la révision des textes, les praticiens du droit et le monde académique, se déclinent sous la forme :

- d'appui aux hautes juridictions constitutionnelles nationales en matière de contentieux : compte tenu de leur rôle dans la régulation du fonctionnement des pouvoirs publics, ces institutions ont toujours été au centre des préoccupations de l'OIF. Il s'agit, en collaboration avec l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), de soutenir leurs actions en matière de contrôle et de régulation du contentieux constitutionnel ;
- du développement de banque de données (textes, jurisprudence) qui, à partir des données nationales, de la collecte à travers les actions de réseaux institutionnels, permettent de favoriser une meilleure circulation des savoirs juridiques et institutionnels, ainsi que des décisions des cours et conseils constitutionnels de l'espace francophone ;
- de la systématisation des enseignements par une évaluation régulière de la problématique des textes fondamentaux et la diffusion des meilleures pratiques en matière d'ingénierie constitutionnelle par le développement d'outils pédagogiques appropriés, des publications, ainsi que la tenue de sessions d'échange entre les praticiens ;
- du renforcement de l'expertise francophone par l'enrichissement de la banque d'experts, leur mise en réseau et des concertations régulières sur les nouveaux défis en matière de textes fondamentaux, ainsi que par les pistes de recommandations utiles.

## Conclusions

Il s'agit d'appuyer les dynamiques constitutionnelles des États en aidant au renforcement des capacités des commissions constitutionnelles et des structures visant à leur évaluation et leur réforme.

Au sujet de l'écriture constitutionnelle, il s'agit de renforcer les capacités des comités d'experts et de rédacteurs et de mettre à la disposition des États et des institutions les outils de comparaison pour mieux définir le cadre ainsi que le contenu, et ce sur la base des expériences partagées en matière d'élaboration des textes constitutionnels ; et également de soutenir la tenue de concertations sur les enjeux de l'écriture des constitutions.

Il convient de conforter les initiatives visant à l'appropriation des textes fondamentaux de la part des acteurs nationaux et des institutions ; et d'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.

Il importe d'appuyer les juridictions constitutionnelles, afin qu'elles continuent à être les garantes de la Constitution à la fois sur le papier et dans la réalité de tous les jours. En tant que gardiennes des constitutions elles sont à l'avant-garde de la démocratisation des régimes politiques par la qualité de la jurisprudence qu'elles rendent. Aussi, dans le cadre de la collaboration avec l'ACCPUF, l'OIF doit continuer à apporter son appui aux cours constitutionnelles dans les pays en crise ou en sortie de crise et à développer des actions pour appuyer les actions de prévention et de renforcement des capacités des juges constitutionnels.

La concertation internationale doit continuer à être renforcée en favorisant une meilleure collaboration entre les organisations internationales dotées d'instruments en matière de démocratie pour permettre l'émergence d'un minimum constitutionnel commun et favoriser la création de garanties contre les violations des droits humains sur le champ international. Cette concertation devra s'étendre, de manière opérationnelle, sur les mécanismes de prévention et d'alerte à mettre en place concernant les changements constitutionnels.

À cet effet, la Francophonie pourra initier, en liaison avec ses partenaires, une concertation internationale sur les nouvelles formes de changements extra-constitutionnels et les moyens de les prévenir. L'objectif est de faire en sorte que les constitutions régulent et ne soient pas elles-mêmes des sources de crise comme on le constate dans certains États, et d'identifier les « coups constitutionnels », qui ne sont pas anticonstitutionnels proprement dits (coup d'État), mais qui par leurs effets s'y apparentent en empruntant des voies juridiques destinées à leur donner un semblant de légalité/légitimité.

L'OIF doit continuer à accompagner les efforts engagés par le monde académique (universités, centres de recherche) dont la contribution à l'ancrage d'un constitutionnalisme démocratique est avérée. Au-delà des actions ponctuelles d'appui à des initiatives nationales, il s'agit aussi d'explorer les voies en vue de la mise en place d'un réseau francophone de constitutionnalistes. Un tel dispositif pourra être mobilisé par la Francophonie pour l'accompagner dans ses démarches visant à la prévention, la gestion pacifique ou le règlement des crises et conflits ayant une dimension constitutionnelle importante.

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

L'élection, en tant que mode de régulation des institutions et de légitimation du pouvoir, s'est imposée indiscutablement dans l'espace francophone. Le recours au suffrage universel qu'elle implique est pratiqué non seulement dans les États démocratiques, mais aussi dans les États en sortie de crise. Si des progrès significatifs sont observés dans certains pays de la Francophonie, d'autres, en revanche, connaissent encore des dysfonctionnements révélant la difficulté qu'ils éprouvent à s'approprier réellement et durablement les règles et les mécanismes électoraux de base. L'Organisation internationale de la Francophonie s'est engagée dans un accompagnement devant prioritairement permettre, avec le concours des efforts nationaux, le renforcement des capacités des institutions impliquées dans la conduite et la gestion des élections.

La question se pose aujourd'hui d'inscrire cet accompagnement dans la durée et d'en préciser les objectifs prioritaires pour que la démocratie s'enracine réellement dans la culture et la vie politique des États concernés. Tel est l'objet du présent rapport qui sur la base de l'expérience, s'efforce de faire des propositions en vue de renforcer les moyens en vue de la tenue effective d'élections libres, fiables et transparentes.



# PROCESSUS ÉLECTORAUX : COMMENT S'INSCRIRE DANS LA DURÉE

L'élection, en tant que mode de régulation du fonctionnement des institutions politiques et de légitimation du pouvoir, s'est imposée dans l'espace francophone comme un processus nécessaire. Pourtant, de nombreuses difficultés subsistent qui en affectent parfois gravement la portée démocratique.

Après vingt ans d'expérience dans la mise en œuvre des processus électoraux, le moment de dresser un bilan est donc venu. Les succès et les échecs, les avancées et les reculs qui ont marqué cette période appellent une analyse sans concession. Seule une réflexion approfondie permettra à l'OIF, aux partenaires internationaux et aux États membres eux-mêmes de définir de nouvelles perspectives et priorités pour leur action en faveur de la démocratie afin que celle-ci s'enracine durablement.

Le recours au suffrage universel qu'elle implique est pratiqué non seulement dans les États démocratiques mais aussi dans les États en sortie de crise. Cette évolution politique a toujours été accompagnée par l'OIF, sur la base de l'un des engagements souscrits dans la Déclaration de Bamako, du 3 novembre 2000, par les États et les gouvernements des pays ayant en commun l'usage du français pour « *la tenue d'élections libres, fiables et transparentes* ». L'OIF entend être le chantre des élections réussies avec un accompagnement inscrit dans la durée devant prioritairement permettre, avec le concours des efforts nationaux, le renfor-

cement des capacités des institutions impliquées dans la conduite et la gestion des élections.

Si des progrès significatifs sont observés dans certains pays de la Francophonie, d'autres, en revanche, connaissent encore des dysfonctionnements révélant la difficulté qu'ils éprouvent à s'appropriier réellement et durablement les règles et les mécanismes électoraux de base. Cette dualité caractérise les récentes élections dans l'espace francophone. À partir de ce constat se dégage une certaine typologie des élections. Plusieurs situations peuvent être distinguées.

La première situation concerne les pays où les processus électoraux sont organisés à des échéances régulières, fixées par la loi et servies par le professionnalisme des institutions électorales, comme en Belgique, au Canada, en France, en Suisse... La deuxième est celle des pays dont l'organisation politique demeure fragile et qui éprouvent des besoins spécifiques pour le renforcement des capacités des acteurs et des institutions électorales. Les élections n'y sont pas inscrites dans la durée de manière à capitaliser les expériences développées en vue de renforcer le dispositif électoral. La troisième est celle des pays où l'enjeu des élections dépasse leur intérêt immédiat : le choix des dirigeants, parce que ces élections représentent un moment essentiel du devenir même d'un État sortant de crises politiques graves.



Les deux dernières situations évoquées ci-dessus appellent l'attention de la communauté internationale, particulièrement celle de l'OIF, car les élections, initialement conçues comme un élément d'affermissement de la démocratie, lorsqu'elles ne sont pas bien conduites, peuvent entraîner des dysfonctionnements qui rejaillissent négativement sur le processus démocratique dans son ensemble.

Il importe donc d'accorder un intérêt particulier au déroulement des élections parce que, au-delà du choix des dirigeants qu'elles induisent, elles posent au fond le problème de la réception et de la pratique de la démocratie. Dès lors, le défi à relever consiste à inscrire les processus électoraux dans la durée en privilégiant l'appropriation durable par les acteurs nationaux et l'opinion publique des mécanismes et des outils de gestion d'élections crédibles ainsi que le développement d'une culture démocratique adaptée. D'où l'idée que ce ne sont pas tant les manipulations qui sont au cœur des problèmes de la dynamique électorale dans l'espace francophone que l'acclimatation du nouveau constitutionnalisme tout entier inspiré par les principes de liberté politique et de démocratie.

Il convient en conséquence de déployer des efforts au plan national pour que les processus électoraux soient conformes aux standards nationaux et internationaux en vigueur. La contribution des partenaires internationaux est aussi à repenser afin de faire correspondre leurs actions aux besoins réels des États concernés, de manière à ce que leur soutien concoure à l'appropriation durable de la pratique électorale pour un enracinement de la démocratie pluraliste.

Il résulte de l'observation des réalités électorales dans l'espace francophone que celles-ci sont marquées par des avancées et des reculs ; et il convient, dès lors, d'explorer des perspectives qui permettraient de surmonter les difficultés qui persistent.

## Les grandes tendances de la conduite des processus électoraux : éléments d'un bilan

Les élections constituent pour les États membres de l'espace francophone l'élément d'ancrage et de consolidation de la démocratie représentative promue et soutenue par la Francophonie. Cependant, elles restent marquées, dans certains contextes, par des dysfonctionnements, voire des irrégularités qui affectent le processus électoral. Cette situation engendre régulièrement des situations de crise, les perdants de la compétition électorale, s'estimant volés, préfèrent recourir à la force pour la conquête et l'exercice du pouvoir. Le diagnostic de ces avancées et régressions s'avère indispensable pour définir les actions à venir.

## La consécration des élections dans le processus démocratique

L'espace francophone communique désormais dans la formule de Karel Vasak, selon laquelle « *c'est par la voie des élections "libres et honnêtes" qu'une démocratie véritable trouve sa légitimité et partant sa consécration : une consécration interne, tout d'abord, puisque, au terme des élections, le souverain, c'est-à-dire le peuple, aura manifesté sa volonté ; une consécration internationale, ensuite, à condition qu'aucun doute ne puisse subsister à l'étranger sur la liberté des élections* ». Autrement dit, la légitimité des gouvernants est fonction de la confiance des gouvernés exprimée de façon responsable à l'occasion des élections qui doivent présenter un certain nombre de caractéristiques.

Elles doivent être libres, c'est-à-dire que chaque électeur doit réellement être en mesure d'exprimer librement son choix sans aucune pression, ni violence, ni contrainte. Le secret du vote, l'existence d'un isolement et parfois le recours au bulletin unique sont autant de mécanismes mis en œuvre pour garantir la liberté du vote.

Elles doivent être sincères. Les résultats proclamés doivent à cet effet être conformes au choix réellement exprimé par le corps électoral. L'utilisation d'urnes transparentes, le dépouillement et l'affichage des résultats du scrutin sur les lieux mêmes du vote, l'organisation d'un contentieux électoral crédible participent de la volonté de garantir la sincérité du vote.

Les élections doivent être régulières. Un vote régulier est non seulement un vote organisé à terme échu, c'est-à-dire à des périodes régulières marquant la fin du mandat électoral, mais c'est surtout et aussi un vote réalisé conformément aux règles prescrites et connues à l'avance de tous, et particulièrement des acteurs en compétition et du corps électoral. La régularité du vote, qui est à renforcer davantage dans l'espace francophone, suppose l'organisation d'un contentieux électoral dont l'objet est de vérifier la régularité des opérations électorales et la validité des résultats. En d'autres termes, le contentieux électoral vise à s'assurer que les résultats reflètent bien le choix des électeurs, car « *l'élection serait une opération dépourvue de toute authenticité si sa régularité ne pouvait être contestée devant le juge* ». La qualité de ce contrôle est fonction de la légitimité et de la crédibilité du juge électoral qui ne doit point substituer, par des annulations fantaisistes de suffrage, son choix à celui du corps électoral.

Malgré les difficultés qui persistent dans l'espace francophone, c'est dans le respect des caractéristiques énoncées ci-avant que les scrutins s'y sont multipliés et ont acquis la valeur d'une norme qui, à défaut d'être totalement identifiée au bon fonctionnement de la démocratie, reflète un certain niveau de développement politique et exprime un besoin de démocratie. Au fil des scrutins et de la participation de plus en plus active des acteurs politiques et des citoyens à toutes les étapes des processus électoraux, bien des changements ont été introduits pour assurer une meilleure expression du suffrage universel. Cette consécration des élections dans l'espace francophone s'inscrit dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 (article 21), repris par la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, laquelle souligne que la démocratie exige la tenue, à inter-

valles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice des libertés publiques. De ce principe résulte le lien étroit entre deux réalités : les élections politiques et la démocratie, les premières étant considérées comme l'élément essentiel de consolidation de la seconde.

Les revendications des citoyens dans les pays francophones ont surtout porté sur le respect de l'intégrité et de la transparence des élections. En témoigne le déroulement de l'élection présidentielle au Niger en 2011 et au Sénégal en 2012, qui conforte l'ancrage démocratique de ces États. Les élections constituent ici une avancée dans l'accès pacifique au pouvoir politique. Elles attestent de l'évolution des comportements politiques et d'une nouvelle vision du politique. Bien entendu, même si elles ne sauraient à elles seules être un gage de démocratie, elles n'en sont pas moins, quelles que soient les imperfections qui subsistent, une condition nécessaire du développement démocratique.

Les élections scandent désormais la vie politique dans l'espace francophone de manière plus régulière. Mais les processus électoraux s'y sont déroulés de façon différenciée. Si, dans certains cas, la compétition électorale s'est déroulée de manière heurtée, voire dans la violence, elle a connu, dans d'autres situations qui tendent à se généraliser, un cours plus serein, en s'effectuant dans un cadre apaisé (Burkina Faso en 2010, Togo en 2010 et Bénin en 2011). Cette évolution a été rendue possible lorsque les hommes politiques ont pris la mesure que le succès d'un processus électoral fiable et crédible, maîtrisé et sécurisé, n'est pas seulement un défi qui engage l'administration électorale et les partis politiques, parties prenantes à la compétition électorale, mais aussi un challenge pour l'ensemble du peuple concerné. Car la matière électorale est, par définition, le lieu où le consensus est nécessaire, pour accorder les acteurs politiques et les électeurs sur les règles du jeu partagées et acceptées par tous, capables de prémunir le pays contre les troubles de lendemains de scrutins contestés.

Il est, à cet égard, à relever que ce phénomène croissant de dédramatisation du phénomène élec-

toral est en rapport avec les effets produits par une double dynamique. Celle procédant, tout d'abord, de la régularité des compétitions électorales due au respect de la périodicité des élections, et qui contribue à dépassionner les enjeux partisans formalisés par la campagne électorale et l'ensemble des activités de mobilisation politique. Celle qui est, ensuite, rattachée aux avancées et à la consolidation du pluralisme politique dans l'espace public, à travers notamment la reconnaissance de la diversité des médias. Ces deux dynamiques concourent, chacune selon sa logique propre, à faciliter l'acceptation du verdict des urnes et à se prémunir contre des violences post-électorales (Sénégal en 2012).

Malgré les contestations et les controverses qui se sont manifestées dans certains pays francophones, le pluralisme politique demeure l'objectif à atteindre et irrigue le jeu électoral. Dans ces pays, la reconstruction politique qui s'opère tient pour une grande partie au dynamisme des partis politiques, désormais dotés de structures plus solides et s'adossant à des sociétés civiles de mieux en mieux organisées (collectifs Touche pas à ma Constitution au Bénin et Sauvons le Togo).

La généralisation de la pratique électorale dans l'espace francophone n'en comporte pas moins, malgré les efforts consentis dans l'organisation et l'accompagnement des élections, des lacunes qui, si elles ne sont pas comblées, seront préjudiciables à la consolidation des acquis démocratiques.

## La persistance des difficultés

Malgré les progrès réalisés dans la conduite des processus électoraux dans l'espace francophone (Bénin en 2006, Togo en 2007, Niger en 2011 et Sénégal en 2012), il demeure indéniable que des difficultés subsistent. De nature politique et technique, celles-ci imposent, pour les surmonter, la recherche de solutions durables. Il en va notamment ainsi de la constitution du fichier électoral, du cadre juridique de l'élection, des structures de gestion et de contrôle de l'élection, du contentieux et du financement des élections.

## La constitution du fichier électoral et l'établissement des listes

La fiabilité du fichier électoral et des listes qui en résultent demeure une exigence majeure pour que les élections soient libres, fiables et transparentes. En d'autres termes, le droit pour toute personne, jouissant de ses droits civiques et politiques, de participer à la gestion des affaires publiques constitue la pierre angulaire de la démocratie. Cette participation inclut aussi bien l'électeur que le candidat. Cependant, elle n'est possible que s'il existe une liste électorale exhaustive assurant la plus large participation des électeurs au scrutin.

Or, les missions électorales organisées par l'OIF montrent que la plupart des pays, notamment ceux du Sud, éprouvent encore de sérieuses difficultés pour identifier et enregistrer les électeurs en vue de la constitution des listes électorales. Les constats relevés au cours de ces vingt dernières années montrent que ces difficultés sont principalement liées à l'absence ou à une mauvaise tenue du registre d'état civil qui empêche l'élaboration d'une liste électorale reflétant l'ensemble de la population en âge de voter.

En effet, dans bien des pays francophones, la base sur laquelle sont établies les listes électorales apparaît incertaine : l'absence d'un fichier fiable de l'état civil constitue un obstacle réel. Dans certains cas, il est simplement inexistant. Il en est ainsi des États en situation de crise ou de sortie de crise, tels que la République centrafricaine ou la Côte d'Ivoire, qui illustrent parfaitement les conséquences dramatiques que peuvent avoir les conflits, notamment la désorganisation (totale ou partielle) de l'administration, la destruction des édifices publics ainsi que des documents officiels, dont les actes d'état civil, ou encore le déplacement des populations, etc. Dans d'autres cas, l'absence d'un recensement de la population peut rendre difficile l'établissement de la liste électorale.

Les considérations d'ordre politique peuvent constituer un écueil à l'établissement d'un fichier électoral fiable : le parti au pouvoir veut rendre opaque la gestion du fichier électoral dans le but de favoriser sa victoire ; ou certaines formations politiques, notamment le parti au pouvoir, usent de tous

les moyens pour limiter l'inscription des militants des formations adverses au fichier électoral.

Il faut aussi tenir compte de la gestion et de la mise à jour du fichier électoral. En effet, une fois le fichier finalisé, il arrive que les listes électorales ne soient pas publiées à temps pour permettre aux électeurs de vérifier l'exactitude des informations inscrites et d'engager, le cas échéant, un éventuel recours pour corriger un ou plusieurs éléments qui seraient erronés. Ce problème heurte un principe démocratique qui est celui du droit de vote, principe reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'Homme, repris par les textes de certaines organisations internationales, dont la Déclaration de Bamako pour l'espace francophone.

Une telle situation peut entraîner pour certains citoyens une privation du droit de vote. Ainsi, lors de l'élection présidentielle de 2011 en Haïti, des électeurs n'ont pu prendre part au vote en raison des erreurs contenues dans le fichier électoral qui n'ont pas pu être rectifiées.

En outre, l'absence de support informatique ne facilite pas la conservation et la gestion du fichier électoral d'une élection à une autre. En effet, dans le cas où le fichier électoral n'est disponible qu'en « version papier », son actualisation et sa conservation deviennent difficiles, en particulier la rectification des erreurs matérielles, l'ajout de nouveaux électeurs ou la radiation, la prise en compte des décès, etc. En témoigne le cas de la République centrafricaine où le fichier élaboré en 2005 avec l'appui de la communauté internationale, qui aurait dû servir de base pour la révision du fichier électoral nécessaire au scrutin de janvier 2011, n'a pu être conservé convenablement entre les deux échéances électorales.

### **Le cadre juridique de l'élection**

Un processus électoral crédible doit nécessairement reposer sur des règles claires auxquelles l'ensemble des institutions et des acteurs doit se soumettre. En ce sens, les États de l'espace francophone ratifient des instruments internationaux et régionaux pertinents relatifs au droit à des élections libres, fiables et transparentes – Déclaration

de Bamako, Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la Cedeao, Charte de l'Union africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance –, lesquels font partie intégrante de l'ordonnancement juridique interne de ces États. De même, des textes législatifs sont adoptés afin de prendre en compte les spécificités nationales en matière électorale.

Cependant, on relève de nombreuses difficultés liées au respect des engagements souscrits et à la mise en œuvre des textes adoptés. Ce qui entraîne inévitablement l'instabilité et l'instrumentalisation du cadre juridique électoral. Ces manœuvres sur les textes électoraux qui interviennent, le plus souvent, peu avant la tenue des scrutins engendrent un climat politique délétère porteur de tensions susceptibles de compromettre la conduite des processus électoraux. Lorsqu'un cadre permanent de concertation et de dialogue est mis en place pour favoriser le caractère consensuel et inclusif des textes électoraux, il n'est pas exclu, dans certains pays, que la majorité veuille faire prévaloir sa position partisane en raison de son poids politique et statutaire. Ces modifications subreptices – témoignant parfois d'un souci d'améliorer et de surmonter des difficultés – concernent la plupart du temps la durée du mandat, le mode de scrutin, les conditions de candidature...

Par ailleurs, dans certains pays, la multiplicité des références juridiques des textes régissant les élections entraîne inévitablement des confusions ou, plus grave, des contradictions qui se répercutent négativement sur la gestion des processus électoraux. Préoccupant est également le vide juridique qui peut se révéler dans le cas de la gestion du processus électoral en l'absence de toutes dispositions. Cette situation entraîne des conflits d'attribution entre les institutions en charge du processus électoral. Une telle confusion est encore plus grave dans les situations de transition où interfèrent les dispositions d'un texte constitutionnel et celles d'un accord politique, sans que les rapports entre les deux soient bien établis.

## Les structures de gestion et de contrôle des élections

Les élections libres, fiables et transparentes doivent être conduites par des institutions d'une compétence et d'une indépendance reconnues. Les États de la Francophonie ont intégré progressivement cette exigence depuis les transitions démocratiques des années 1990 par la mise en place d'autorités administratives indépendantes et de juridictions constitutionnelles en charge de l'organisation et du contrôle des élections. On citera ici les commissions électorales nationales – indépendantes (Ceni) ou autonomes (Cena). Il en est de même des juridictions constitutionnelles et des autres structures de réglementation des élections, telles les autorités de régulation des médias.

Ces belles architectures ne sont cependant pas parvenues à surmonter toutes les difficultés qui justifient les contestations et les rejets des élections dans certains pays de l'espace francophone.

Sur le plan statutaire, ces institutions demeurent fragiles en raison de leur statut non permanent qui ne permet pas d'engranger ni de transmettre ou d'entretenir convenablement le savoir-faire électoral acquis d'une échéance à une autre. L'une des manifestations de cette fragilité est l'instabilité chronique du personnel électoral, qui rejaillit négativement sur la gestion du processus dont il a la responsabilité. Dans le même ordre d'idées se pose le problème de la dissolution des structures de gestion des élections à l'échéance d'un cycle électoral. La mutation de ces institutions d'une élection à une autre obère toute possibilité de constitution d'un patrimoine électoral.

Se pose également la question de l'indépendance de ces institutions qui, pour certaines, sont dépendantes du pouvoir politique, du fait notamment des modalités de désignation de leurs membres.

Sur le plan technique, le déficit des capacités nécessaires à la conduite et à la gestion du processus électoral s'avère préoccupant pour plusieurs institutions électorales francophones. Ainsi relève-t-on un manque de connaissances techniques pourtant indispensables à la bonne organisation des scrutins. Ces problèmes entraînent inévitablement des

confusions de genres. Il est fréquent que les pouvoirs politiques en place considèrent les médias d'État, notamment la télévision publique, comme étant à leur service, estimant parfois que la radio et la télévision publiques doivent promouvoir la politique du régime en place. Ce type de dérive, accentuée surtout en période électorale, rend inefficentes les règles d'égalité et d'équité inscrites dans les textes régissant les temps d'antenne au profit de tous les candidats à une élection. En Côte d'Ivoire, lors des élections de 2010, la visibilité des candidats a ainsi été fortement déséquilibrée au profit du candidat de la majorité présidentielle, qui a bénéficié de 73 % du temps alloué aux candidats tant dans les journaux télévisés des deux chaînes que sur les radios du service public.

Ces faits révèlent un déficit considérable dans l'appropriation des outils et des mécanismes d'organisation des élections.

## La gestion du contentieux des élections

L'élection pluraliste est aujourd'hui indispensable pour mesurer la légitimité des gouvernants. La tendance à la consécration de l'autorité du juge électoral s'est progressivement affirmée au cours de ces vingt dernières années. Cette affirmation s'inscrit elle-même dans la dynamique du processus de consolidation de l'État de droit ; mais elle est aussi la consécration des principes qui président à l'organisation d'élections libres, fiables et transparentes.

Le contrôle juridictionnel des élections, qui tend à en garantir la sincérité, est donc un principe intangible de l'État de droit. Ce principe a conduit à confier à un juge la connaissance des recours qui peuvent être portés soit contre la validité des candidatures, soit contre la régularité des résultats du scrutin.

La Déclaration de Bamako, la Charte de l'Union africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, et le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Cedeao font du juge électoral un acteur majeur du processus des élections libres, fiables et transparentes.

Dans l'espace francophone, ce sont les juridictions constitutionnelles qui, là où elles existent, se voient



confier l'examen du contentieux des élections nationales (élections présidentielle et législatives, référendum). À défaut du juge constitutionnel, plusieurs pays francophones confient cette compétence à la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire.

Les juridictions ordinaires sont compétentes pour les élections régionales et locales. Pour ces élections, il existe le plus souvent la possibilité d'un appel.

Les diverses juridictions auxquelles la qualité de juge électoral est attribuée sont appelées à statuer sur les requêtes qui leur sont présentées, à en apprécier le bien-fondé et à proclamer les résultats définitifs de l'élection. Dans le cas où une irrégularité, par sa gravité, est de nature à affecter la sincérité du scrutin, le juge peut annuler l'élection, ce qui rend nécessaire l'organisation d'un nouveau scrutin. Le recours contre l'élection est ouvert aux candidats et aux partis politiques qui ont présenté des candidats, mais pas toujours au citoyen électeur.

Toutes ces juridictions constituent avec les commissions électorales indépendantes ou autonomes, ou encore les instances de régulation des médias, le dispositif institutionnel chargé de garantir la sincérité du vote et d'assurer la transparence des élections.

Cependant, malgré ces embellies, l'on constate assez souvent la persistance de manquements de la part de ces juridictions, notamment dans l'exercice de leur mission de dire uniquement le droit. Ces manquements sont causés, dans certains cas, par les difficultés qu'elles éprouvent à s'affranchir de l'autorité du pouvoir politique, remettant ainsi fondamentalement en cause leur indépendance. Or, la capacité des juridictions compétentes en matière électorale à remplir leur double mission contentieuse et de proclamation des résultats définitifs dépend en premier lieu de leur autorité et de leur indépendance vis-à-vis des pressions du pouvoir politique. Cette indépendance doit donc être solidement garantie, notamment par les règles concernant l'organisation judiciaire et le statut des magistrats, spécialement, sur ce dernier point, les modalités de nomination et de promotion des magistrats du siège et du parquet. Ces questions, qui ne sont pas toujours résolues de manière satisfaisante, appellent une attention vigilante. Elle

est liée, en second lieu, à la formation des juges qui sont rarement préparés à ce contentieux sensible, qui a ses règles et ses logiques propres. Elle dépend, enfin, de la qualité des procédures prévues pour l'examen de ce contentieux : délais pour déposer les requêtes, délais de jugement, pouvoirs d'instruction et d'investigation du juge.

Une évaluation du statut des juridictions agissant en matière électorale et des conditions dans lesquelles elles fonctionnent dans certains pays francophones serait utile si l'on veut dégager les moyens à mettre en œuvre pour leur permettre de remplir plus efficacement et plus sereinement leurs missions, et pour éviter les contestations que leurs décisions peuvent susciter, qui, justifiées ou non, sont préjudiciables au processus électoral.

### **Le financement des élections**

L'élection étant par essence un acte de souveraineté de l'État, il est normal que chaque État en assure en toute indépendance l'organisation et le financement. C'est du moins l'objectif recherché dans l'espace francophone même s'il est encore loin d'être réalisé. Certains codes électoraux restent en effet presque muets sur cette problématique (Togo, République démocratique du Congo).

Les missions électorales de l'OIF constatent que ce financement est souvent largement tributaire des ressources extérieures. Mais, par ailleurs, ce soutien financier est aussi souvent lié à des conditionnalités que les États bénéficiaires ne remplissent pas toujours. Il en résulte des blocages qui entravent l'évolution sereine du processus électoral (République centrafricaine en 2010, Niger en 2010). Au Niger, par exemple, les exigences comptables des partenaires au développement ont entraîné des retards dans l'organisation matérielle des opérations électorales. Il en a été de même en République centrafricaine. Une telle situation, dans des environnements politiques fragiles, peut faire déraiser le processus électoral, déjà marqué par la méfiance et les tensions politiques. Cette dépendance extérieure peut ainsi influencer négativement certaines étapes du processus électoral, conduisant à la contestation ou au rejet par certains partis politiques.

L'appel à des aides et financements extérieurs ne saurait être que transitoire. La prise en charge par chaque État du coût financier des élections est de toute évidence l'objectif à atteindre et il importe que ces dépenses soient inscrites au budget. Parmi ces dépenses figurent celles qui sont liées au fonctionnement des structures administratives chargées de la conduite de l'élection ainsi qu'à la production et au transport des matériels (urnes, isolements...) et documents nécessaires au vote (listes d'émargement, procès-verbaux, bulletins de vote...).

La plupart des démocraties de l'espace francophone, dans un souci d'égalité et de moralisation de la vie politique, se sont engagées dans la voie d'un financement public des partis politiques et des campagnes électorales. Ce financement n'est que partiel, mais il permet à tous les partis et candidats de disposer d'un minimum de moyens pour défendre leurs idées et leur programme, de sorte que soit effectif le pluralisme qui est à la base de la vie démocratique. Il permet d'éviter que certains partis et candidats ne soient réduits au silence et, à l'opposé, que d'autres ne pèsent sur l'opinion par l'ampleur des moyens financiers qu'ils pourraient seuls mettre en œuvre.

Au regard des expériences dans la plupart des États de l'espace francophone, la question comporte deux aspects liés entre eux : le financement des partis politiques sur fonds publics et le financement des dépenses de campagne électorale.

La revendication d'une dotation financière de l'État aux partis politiques est très répandue, notamment dans les États d'Afrique francophone, où l'appel à des fonds privés est quasiment impossible pour certaines formations politiques.

## Vers le renforcement durable de la gestion des processus électoraux

Les perspectives électorales dans l'espace francophone exigent des acteurs nationaux et des partenaires internationaux une mobilisation et une

implication accrues, si l'on veut que l'objectif intangible d'élections libres, fiables et transparentes soit atteint. Il est temps de tirer les leçons des succès et des échecs des deux dernières décennies.

## Des efforts à entreprendre sur le plan national

Les élections doivent répondre à certaines exigences tant dans leur organisation et leur conduite que dans leur accompagnement international. Font partie de ces exigences le caractère consensuel et inclusif des élections, la stabilisation du cadre juridique de l'élection, la fiabilité du fichier électoral, le financement autonome des élections, la culture démocratique, la transparence des résultats électoraux.

### Le caractère consensuel et inclusif des élections

Les élections doivent être organisées de façon consensuelle. Cette exigence, au cœur de la problématique électorale au sein de l'espace francophone, a pour corollaire une participation inclusive de tous les acteurs concernés dans la préparation et la tenue des élections. L'inclusivité des élections est une donnée fondamentale pour assurer la légitimité du processus politique fondé sur l'expression des citoyens par la voie du suffrage universel. Elle consiste à associer l'ensemble des citoyens, soit directement, soit par le biais de leurs représentants, dans l'organisation et la tenue d'élections libres, fiables et transparentes. Elle se manifeste à toutes les étapes du processus électoral (avant, pendant et après les élections). Il va sans dire que la confiance dans le scrutin ne peut s'apprécier qu'au regard des conditions d'adoption consensuelle des textes clés appelés à régir les élections. De même, l'inclusivité se réalise à travers l'implication des acteurs de la société politique et civile à toutes les étapes du processus électoral dans le but de favoriser le partage des informations et la transparence du scrutin. Il importe dès lors d'éviter toute mesure unilatérale et d'associer toutes les parties lors des concertations qu'il convient d'organiser dans le cadre de facilitation de dialogue, des ateliers de



promotion des processus de paix, des commissions *ad hoc* ou dans les structures impliquées dans le jeu électoral, telles les commissions électorales.

Cette approche a l'avantage de réduire les poches de contestation électorale et de faciliter la tenue des scrutins marqués par une participation importante des acteurs politiques et des organisations de la société civile. Cette démarche consensuelle a le privilège de réduire les tentatives de modification subreptices des textes électoraux. D'ailleurs, la Déclaration de Bamako, le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Cedeao de 2001, la Charte de la démocratie de l'Union africaine recommandent, à cet égard, que les textes soient adoptés suffisamment à l'avance de manière à permettre leur appropriation par l'ensemble des acteurs tant au niveau national que local.

L'inclusivité semble d'ailleurs retenir l'attention des juridictions constitutionnelles, notamment celle du Bénin, qui a fait observer dans sa célèbre décision de 2008 que le consensus national devant présider à la composition des structures électorales est un principe à valeur constitutionnelle.

### **La stabilisation du cadre juridique de l'élection**

La stabilisation des textes électoraux représente un enjeu important pour la réussite des opérations électorales. Il est ainsi nécessaire d'enserrer les élections dans une normativité cohérente pour assurer la conformité des textes électoraux aux standards internationaux et l'appropriation des textes par l'ensemble des acteurs politiques et civils.

La conformité des textes électoraux aux standards internationaux peut être acquise au moment de leur élaboration grâce à un appui technique apporté par les partenaires au développement. Par exemple, cet appui peut se traduire par la mise à disposition des institutions chargées de l'élaboration des textes d'experts spécialisés en droit électoral ; ou encore par un échange d'expériences électorales et d'appropriation sur les bonnes pratiques en matière d'élaboration des textes électoraux.

L'appropriation des textes électoraux passe par la sensibilisation des acteurs et la mise en place de

mécanismes de consultation régulière entre le pouvoir, l'opposition, la société civile, ainsi que les acteurs nationaux engagés dans le processus électoral. Des séminaires nationaux ou régionaux offrant un espace de dialogue aux acteurs du processus électoral pourraient être organisés autour de thèmes, tels que la révision des textes électoraux, les structures chargées de la gestion et du contrôle des élections, la sensibilisation des citoyens, l'élaboration et la mise en œuvre des chronogrammes, le contrôle des opérations électorales, l'égal traitement des candidats à toutes les étapes du processus électoral, le recensement, la compilation et la publication des résultats, l'évaluation des processus électoraux, la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation des élections, le financement des élections et des activités politiques y afférentes, sans oublier le contentieux des élections qui en garantit la régularité.

Par ailleurs, il convient, pour éviter toute confusion et assurer une bonne maîtrise des règles du jeu électoral par les citoyens, de réunir l'ensemble des textes électoraux dans un document unique, le code électoral, dont la vulgarisation participe de la volonté de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, l'élection étant dans ce type de régime le mode par excellence de sélection des gouvernants.

### **Le renforcement de l'indépendance des structures électorales**

Les structures chargées des élections sont au centre des défis à relever dans la mesure où elles concentrent de nombreuses responsabilités dans la conduite des opérations préélectorales, électorales et postélectorales.

En matière statutaire, les élections libres, fiables et transparentes passent par des organes pérennes, compétents et crédibles, et jouissant d'une réelle autonomie budgétaire et fonctionnelle. En ce sens, l'administration des élections par les commissions électorales nationales doit être un travail constant et continu, réalisé avec professionnalisme, non seulement lors des phases préélectorales, électorales et postélectorales, mais également entre les scrutins. Il est alors primordial que l'administration électorale soit permanente entre les scrutins afin

de maintenir les acquis et de construire le patrimoine électoral dont elle est la gardienne.

De même, les conflits de compétence sont à éviter par l'adoption de textes dans les États où les responsabilités sont réparties entre différentes structures électorales. Même quand le partage des rôles est bien établi, la multiplicité des structures n'est pas nécessairement favorable à la mise en œuvre d'un processus électoral fiable. Il convient alors de privilégier une unité institutionnelle qui favorise la transparence, l'efficacité, et évite que ne s'installe un climat de suspicion de fraudes.

En matière structurelle, le principal objectif est que les États membres de l'OIF se dotent d'institutions efficaces et indépendantes pour mener à bien leurs actions, mais aussi qu'ils financent les structures électorales par l'allocation de moyens financiers autonomes imputés sur leur budget national. L'appui des partenaires au développement, notamment l'OIF, pourrait se concentrer sur le renforcement des capacités humaines et matérielles, sur la base des besoins identifiés par les experts.

La meilleure voie pour le renforcement de la crédibilité des structures électorales demeure leur indispensable soumission, 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 les instruments internationaux, régionaux et nationaux pertinents dans un environnement politique apaisé et démocratique. Dans ce cadre, certains critères d'efficacité et d'indépendance sont à rechercher autour des axes suivants : le savoir-faire des membres des institutions électorales, la stabilité de leurs fonctions et leur statut d'indépendance, la stabilité du personnel administratif électoral, l'autonomie financière et la répartition claire des attributions dans la collaboration permanente entre les organes de gestion des élections.

Enfin, pour éviter la mise en place de commissions électorales partisans constituées par des personnes ne disposant d'aucune expertise avérée, mais veillant uniquement à la réalisation des intérêts de leur parti, il est judicieux de fixer en amont le profil des membres des dites commissions (juristes spécialistes des questions électorales, sociologues, informaticiens, statisticiens, financiers). L'on a ainsi l'avantage de

s'appuyer sur l'expertise de professionnels recrutés soit par appel à candidatures, soit par propositions paritaires des acteurs politiques, à savoir la majorité, l'opposition et la société civile.

### **La fiabilité du fichier électoral**

Le droit pour toute personne jouissant de ses droits civiques et politiques de participer à la gestion des affaires publiques constitue la pierre angulaire de la démocratie pluraliste. L'identification et la maîtrise du corps électoral dans les pays francophones se sont révélées comme des étapes clés des processus électoraux. Elles constituent, en effet, des moments cruciaux en raison des risques de contestation qu'elles peuvent faire apparaître.

Il serait judicieux que chaque État membre de la Francophonie dispose d'une liste électorale fiable pour limiter ou mettre fin aux contestations qui ont été relevées au cours de ces dernières années. Dans cette perspective la nécessité s'impose de moderniser le fichier d'état civil. L'on ne saurait envisager un fichier électoral fiable sans que la base d'état civil ne le soit également. Il faut par ailleurs veiller à écarter tout écueil à l'établissement d'une base d'état civil crédible, telles les diverses pesanteurs liées aux mœurs et coutumes (naissance hors du système hospitalier, coûts et crainte des procédures administratives...) souvent relevées dans certains pays francophones. Important est aussi le rapprochement de la population et des services de l'état civil. Une base d'état civil crédible contribue à régler les questions qui sont au cœur d'un processus électoral, notamment : l'établissement d'un fichier électoral fiable, le découpage électoral, l'établissement et la distribution des cartes d'électeurs, la cartographie des bureaux de vote et, surtout, la prévention des conflits liés aux élections.

Il importe par ailleurs de concilier la transparence des listes électorales et leur accès aux partis politiques avec la protection de la vie privée.

### **Le financement autonome des élections**

L'élection étant un acte de souveraineté nationale, il est indispensable qu'à terme les États de l'espace

francophone dans leur ensemble financent l'organisation des scrutins sur fonds publics pour ne plus dépendre, comme c'est encore le cas pour certains, des financements extérieurs.

Une dotation de l'État peut établir une certaine égalité. La légitimité d'un tel financement public résulte de la reconnaissance constitutionnelle du rôle des partis politiques. Or la plupart des constitutions mentionnent ce rôle comme nécessaire à l'expression de la volonté politique du peuple. Lorsqu'on s'engage sur la voie d'un tel financement public, il importe de déterminer les partis éligibles à cette aide et de fixer les critères de répartition (représentation parlementaire, nombre de voix obtenues lors des élections législatives...). Une certaine représentativité mesurée à partir des critères objectifs est primordiale pour éviter que l'aide publique devienne une prébende au bénéfice exclusif de certains dirigeants. À cet égard, un contrôle des recettes (dans leur ensemble) et des dépenses des partis est à prévoir.

Le financement sur fonds publics des campagnes électorales s'appuie sur le même fondement constitutionnel. Sa mise en œuvre, plus complexe, passe par un plafonnement des dépenses électorales par circonscription (ou pour le pays tout entier s'il s'agit d'une élection présidentielle). À défaut d'un tel plafonnement qui garantit une certaine égalité, la course aux financements privés, que l'existence d'une aide publique ne fait pas disparaître, priverait le système de toute efficacité.

Il en résulte qu'une réglementation des recettes privées doit être établie : interdiction de certains dons, par exemple ceux provenant d'États étrangers ou de personnes et d'entreprises étrangères – à distinguer des aides que certains États ou organisations internationales peuvent apporter à l'organisation de l'élection dans son ensemble –, plafonnement et publicité de ces dons.

Pour bénéficier de la contribution publique, qui ne saurait être que préalable, un candidat (ou une liste de candidats) doit pouvoir fournir un état certifié établissant la nature et le montant de ses recettes et de ses dépenses de campagne électorale. Il faut aussi prévoir la sanction qui s'attache au non-respect des obligations légales. Il est en outre

nécessaire de s'interroger sur le minimum requis de suffrages qui donne droit à l'aide publique.

Plusieurs pays francophones offrent déjà de nombreux exemples de telles législations qui peuvent servir de source d'inspiration. Certains États africains ont prévu une aide publique aux partis politiques. Une réflexion pourrait être engagée qui tiendrait compte de la spécificité des contextes économiques et sociaux.

Dans ce panorama prend aussi sa place la règle d'égalité d'accès aux médias publics en période de campagne électorale. Le principe d'une égalité dans le temps de parole retient particulièrement l'attention pour l'élection présidentielle. Son respect suppose qu'une instance de régulation soit constituée et qu'elle ait les moyens – humains et matériels – de remplir sa fonction. Une vigilance particulière est recommandée à cet égard. En effet, le contexte politique rend ardu le contrôle des médias privés, et le statut de la presse écrite et audiovisuelle, de même que l'indépendance des journalistes sont difficiles à garantir pour des raisons économiques.

D'autre part, il convient d'encourager les États à inclure les dépenses liées aux processus électoraux dans leurs prévisions budgétaires afin de les prendre en charge intégralement sur le budget national. Une telle approche permet de faire des économies d'échelle en matériel et en infrastructures (urnes, isolements, logiciels...), et d'en amortir le coût sur plusieurs échéances. L'existence d'une structure administrative permanente de gestion des élections est donc un élément fondamental pour réduire les coûts.

### La culture démocratique

La problématique de la culture démocratique s'est révélée comme une préoccupation majeure, surtout dans les pays du Sud engagés dans le processus de démocratisation. Elle prend toute sa part dans les mesures à entreprendre pour instaurer ou approfondir, selon les cas, durablement une réelle pratique démocratique. Sont concernés, au même titre, les autorités nationales, les acteurs politiques et sociaux, ainsi que les citoyens.

En effet, la réussite d'une élection suppose l'émergence d'une culture démocratique fondée sur l'appropriation des règles du jeu électoral par la grande majorité de la population. Cette culture démocratique est à la base de la responsabilité du citoyen, qui s'inscrit sur la liste électorale parce que l'exercice du droit de vote difficilement acquis n'a de sens que s'il est enregistré et enrôlé comme électeur. Ainsi, régulièrement inscrit et de ce fait habilité à désigner les gouvernants, l'électeur opère son choix en homme responsable soucieux de l'intérêt de la collectivité en sélectionnant parmi les candidats uniquement ceux qui lui apparaissent les plus aptes à assumer les fonctions de gouvernant et de représentant. Le vote responsable qu'induit la culture démocratique est donc incompatible avec l'expression d'un choix fondé uniquement sur des solidarités ethniques, régionales, professionnelles ou confessionnelles comme on l'a noté dans certains pays francophones.

Il faut aussi veiller à mener des actions d'information et de sensibilisation auprès de l'électeur afin qu'il n'opère pas son choix en fonction de la générosité ou des libéralités des prétendants à l'exercice du pouvoir. Enfin, la culture démocratique implique que les vainqueurs se mettent au service de la nation tout entière en prenant en compte les intérêts de leurs électeurs sans oublier ceux des citoyens qui n'ont pas voté pour eux. De même, en renforçant la culture démocratique dans les pays francophones, notamment du Sud, les vaincus reconnaîtront leur défaite ou recourront à des voies légales pour contester les résultats proclamés, et inviter leurs partisans à se conformer aux décisions du juge électoral et, surtout, se remettre au travail pour solliciter dans de meilleures conditions le suffrage populaire.

### **La transparence des résultats électoraux**

Le règlement pacifique des différends électoraux représente un défi majeur pour les États, qui doivent œuvrer sur la base du droit. Dans cette optique, l'existence de règles claires permet d'établir de manière indiscutable les conditions et limites dans lesquelles les structures électorales peuvent intervenir dans le redressement des résultats, la

définition de la procédure de leur traitement et de leur annulation, la fixation des délais de leur traitement, leur convoyage.

## **Des efforts à entreprendre sur le plan international**

L'action des organisations internationales et des États désireux de contribuer à l'établissement et à la consolidation de la démocratie dans l'espace francophone doit à l'évidence tenir compte des succès et des échecs constatés au cours des deux dernières décennies.

Les espoirs nés au début des années 1990 ne se sont pas toujours concrétisés. Des crises brutales ont parfois interrompu une transition démocratique pourtant bien engagée (Côte d'Ivoire, Niger, Mali, Mauritanie...). Ailleurs, les progrès restent fragiles. Une telle situation ne peut pas laisser la communauté internationale indifférente. Son engagement a été trop constant et trop important pour qu'elle ne s'efforce pas d'en tirer les leçons et de dégager une nouvelle approche.

Le soutien apporté par les organisations internationales, en particulier l'OIF, et par des États ou organisations non gouvernementales a été jusqu'ici essentiellement ponctuel : il a concerné telle ou telle élection considérée isolément, généralement une élection présidentielle ou les élections législatives dans un pays déterminé où, pour des raisons politiques, elles ont revêtu une certaine importance. Ce soutien s'est concentré sur le temps du scrutin et parfois la période qui le précédait immédiatement, d'où l'importance accordée à l'observation électorale.

L'expérience récente montre qu'une élection isolée, même réussie, ne suffit pas à établir durablement la démocratie. Trop de reculs ont été constatés ici et là, mettant en péril des acquis que l'on aurait voulu définitifs. Cette réalité montre à l'évidence que l'établissement de la démocratie et sa pérennité dépendent non d'une élection mais d'une succession d'élections fiables, nationales et locales. Ainsi se mesurent l'adaptation, sinon la conversion, des acteurs politiques et de l'opinion publique aux

vraies valeurs de la démocratie et leur acceptation de l'alternance politique.

Il est important, certes, qu'une élection soit réussie, et il faut y contribuer par une aide appropriée. Mais il importe surtout de créer des conditions telles que toutes les élections, aujourd'hui et demain, soient un succès.

En d'autres termes, l'action des partenaires internationaux doit intégrer ce paramètre essentiel qu'est la durée de la transition démocratique en tant que processus, et non plus se focaliser sur une élection isolée, et par conséquent se déployer avant et après l'élection, aussi bien au moment de la campagne électorale que du scrutin. Elle doit inclure, pour ce qui précède l'élection, l'assistance à la préparation des scrutins au sens large : appui aux institutions chargées d'organiser les élections ; aide à la mise au point des textes juridiques appropriés ; soutien à l'établissement du fichier électoral ; formation des personnels à tous les niveaux... Et, pour ce qui suit l'élection : l'assistance au contentieux électoral par des actions de formation et de conseil, mais également des recommandations à l'intention de l'État concerné, auxquelles il conviendra de donner le statut approprié et dont la mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi concret.

L'ampleur de la tâche ne doit pas être sous-estimée. C'est pourquoi une coopération et une synergie permanentes avec d'autres acteurs internationaux doit être recherchée, en vue d'un partage éventuel des tâches ou d'une mise en commun des moyens humains et matériels.

Une telle approche, pour être efficacement mise en œuvre, suppose un accord politique de l'État concerné, accord qui doit être préalablement établi, comprenant des obligations réciproques, soit un véritable partenariat politique axé sur l'objectif du développement démocratique. En promouvant une telle approche, l'OIF ouvre une voie nouvelle et valorise une expertise qui est aujourd'hui sans équivalent dans l'espace francophone.

Parmi les mesures à adopter, l'OIF peut s'appuyer sur une cellule de veille démocratique, chargée de préparer les décisions de l'organisation tant en ce qui concerne l'opportunité que la nature, les moda-

lités d'une intervention et les résultats de cette intervention.

La constitution d'un groupe d'experts pluridisciplinaire sur les questions électorales faisant appel aux meilleurs spécialistes des États et gouvernements membres est aussi souhaitable. Il convient bien entendu de s'appuyer sur les structures existantes, notamment le Réseau des compétences électorales francophones (Recef) et l'ACCPUF.

Cette approche pourrait être appliquée à des questions qui ont retenu l'attention dans plusieurs pays : le fichier électoral, les textes juridiques applicables à l'élection, le statut et les pouvoirs des commissions électorales, la régulation des médias, le contentieux électoral.

Lors de ses différentes missions, l'OIF a pu observer que l'une des difficultés majeures, et l'une des causes de contestation les plus fréquentes, tenait aux déficiences du fichier électoral. Les lacunes, les insuffisances ou les malfaçons du fichier électoral portent inévitablement atteinte à la crédibilité de l'élection.

La réalisation d'un fichier fiable doit être pensée bien en amont de l'élection, et, comme indiqué plus haut, elle rencontre de réelles difficultés en l'absence d'état civil. C'est une raison supplémentaire pour y procéder en temps utile. Une action globale peut être entreprise avec les partenaires au développement pour aider les États intéressés à maîtriser les problèmes juridiques et techniques qui se posent : adaptation du code électoral, protection des données à caractère personnel, notamment en cas de recours à la biométrie, marchés publics pour la maintenance et la gestion du fichier...

Les missions internationales ont souvent constaté en arrivant sur place que les textes juridiques relatifs à l'élection venaient d'être modifiés, de sorte qu'il était trop tard pour éliminer les difficultés d'application que ces textes pouvaient comporter. Il en va de même des lois concernant les commissions électorales ou les autorités de régulation des médias.

En intervenant plus tôt, sur la base d'un échange approfondi d'expériences, la plupart de ces difficultés auraient certainement pu être évitées et avec elles

les contestations qu'elles ont fait naître. On songe par exemple aux dispositions imprécises sur les conditions de candidature ou sur les modalités du contentieux des résultats de l'élection, ou encore sur les pouvoirs des commissions électorales et ceux du juge en matière de proclamation des résultats.

La régulation des médias suppose que les institutions auxquelles cette tâche est confiée soient en place suffisamment longtemps avant le scrutin et qu'elles disposent des moyens juridiques, humains et matériels appropriés. Ces moyens doivent être recensés en temps voulu pour qu'une aide soit envisagée.

Le contentieux électoral appelle souvent une adaptation des procédures juridictionnelles et une formation des magistrats à réaliser en amont de l'élection. Une maîtrise insuffisante de ces questions peut occasionner l'incompréhension de l'opinion et mettre en cause le crédit porté à la justice dans son ensemble.

## Conclusions

L'observation des processus électoraux dans l'espace francophone, durant les vingt dernières années, permet de constater que, malgré les progrès significatifs enregistrés dans plusieurs États, des difficultés subsistent encore dans ce domaine. C'est pourquoi les États et les partenaires internationaux doivent relever un certain nombre de défis afin de surmonter les obstacles qui obèrent la mise en œuvre efficiente de ces processus.

Le défi majeur à relever par les États en matière d'organisation des élections pour les prochaines années est, sans doute, celui de l'appropriation réelle et durable des outils et mécanismes conformes aux standards internationaux. Dans cette perspective, l'accent devra notamment être mis sur les aspects suivants :

- La modernisation de l'état civil qui conditionne l'établissement des listes électorales fiables et permet de limiter ou de mettre fin aux contestations qui marquent régulièrement les processus électoraux dans les pays en sortie de crise et en consolidation de la démocratie. Importante est aussi

l'introduction de la biométrie qui permet de renforcer la base de données du fichier d'état civil et contribue à une meilleure identification du corps électoral.

- La permanence et la professionnalisation des structures de gestion des élections : l'organisation des élections crédibles est aussi conditionnée par la qualité des institutions chargées de conduire le processus électoral. C'est pourquoi il convient de veiller à la mise en place d'un organe de gestion des élections dont la permanence est affirmée, et dont par ailleurs l'indépendance est confortée, tant sur le plan du fonctionnement de l'institution elle-même qu'en ce qui concerne ses membres, qui doivent disposer des compétences nécessaires à la mise en œuvre efficace des missions qui leur sont dévolues. La permanence de l'organe de gestion des élections entre les scrutins devra contribuer à maintenir les acquis et à construire le patrimoine électoral à travers notamment la capitalisation de bonnes pratiques.
- Le renforcement de la capacité des acteurs du processus électoral afin qu'ils s'approprient les règles qui régissent le processus





électoral. C'est pourquoi il convient d'accorder une attention particulière à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes continus, même en dehors des périodes électorales, destinés à informer et mieux former les acteurs aux enjeux des élections auxquelles ils prennent part.

- Le renforcement de la transparence dans le processus électoral qui passe nécessairement par une participation inclusive de tous les acteurs concernés dans la préparation et la tenue des élections. Il importe donc d'adopter une démarche qui suscite la confiance dans le scrutin, notamment à travers l'adoption consensuelle des textes clés appelés à régir les élections, et l'implication effective de la société politique et civile à toutes les étapes du processus électoral.
- Le financement des élections sur fonds nationaux : l'élection étant un acte de souveraineté, il convient d'inscrire les dépenses liées à l'organisation des élections au budget général de l'État, pour éviter qu'elle ne soit tributaire des ressources extérieures soumises bien souvent à de strictes conditionnalités. Les États confrontés aux difficultés économiques pourraient mobiliser 50 % du budget électoral sur les fonds publics et organiser par ailleurs une table ronde des bailleurs bilatéraux et multilatéraux afin de leur présenter leur projet électoral et susciter de leur part une contribution qui correspondrait aux 50 % restants.

L'expérience développée ces vingt dernières années par les organisations internationales dans le cadre de leur appui aux processus

électoraux permet d'établir le même constat : les besoins des États en matière d'organisation et de contrôle des élections accroissent en permanence en raison des exigences de crédibilité et de transparence et nécessitent en conséquence une mobilisation plus accrue et une meilleure coordination de l'action internationale. Il convient dès lors de privilégier l'adéquation entre les diverses interventions et les besoins, ainsi que le renforcement des partenariats pertinents et de nature à contribuer effectivement à la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

- La nécessité d'une adéquation entre les interventions et les besoins : l'aide de la communauté internationale doit tenir compte de la durée de la transition démocratique considérée comme un processus qui dépasse le temps d'une élection, et par conséquent, se déployer avant, pendant et, surtout, après l'élection. Pour être plus efficace, le soutien international devra davantage tenir compte de la spécificité du contexte où l'intervention est menée ; les pays en sortie de crise expriment des besoins qui peuvent se situer au-delà de ceux des pays en consolidation de la démocratie.
- L'intérêt des partenariats pertinents : les sollicitations des partenaires internationaux en soutien aux processus électoraux sont nombreuses et la tâche est immense. C'est pourquoi le renforcement d'une coopération et d'une synergie permanentes est fondamental entre les acteurs internationaux en vue d'un partage éventuel des tâches ou d'une mise en commun des moyens humains et matériels.



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

La démocratie et les droits de l'Homme sont indissociables et interdépendants. La démocratie est le cadre optimal dans lequel la promotion et la protection de tous les droits de l'Homme peuvent être assurées. L'engagement de la Francophonie dans ce domaine, clairement affirmé dans la Déclaration de Bamako, se traduit par des actions de coopération s'inspirant des pratiques et des expériences positives de chaque gouvernement et État membre.

L'OIF encourage ses États et gouvernements membres non seulement à adopter et à ratifier les instruments juridiques internationaux et régionaux pertinents, mais aussi, et surtout, à les mettre en œuvre.

Elle leur apporte son soutien dans cette entreprise, notamment par le renforcement des structures nationales des droits de l'Homme, en lien avec ses réseaux institutionnels et la société civile.

# DROITS DE L'HOMME : COMMENT RENFORCER LA PROTECTION JURIDIQUE

## Un plus grand engagement de la part des États

L'engagement de la Francophonie en faveur des droits de l'Homme figure au premier rang de ses objectifs. Dans sa Charte adoptée à Antananarivo en novembre 2005, il est rappelé qu'elle vise à « l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme ». C'est pourquoi l'OIF encourage ses États et gouvernements membres non seulement à adopter et à ratifier les instruments juridiques internationaux et régionaux pertinents, mais aussi, et surtout, à les mettre en œuvre. Son action est essentiellement centrée sur le soutien à la mise en œuvre de ces instruments et le renforcement des structures nationales des droits de l'Homme, en lien avec les États membres et la société civile.

## L'adoption et la ratification de nouveaux instruments juridiques internationaux

C'est une prescription de la Déclaration de Bamako (2000), instrument normatif de référence pour les

États membres, que de s'engager à adopter et à ratifier les textes universels et régionaux protégeant les droits de l'Homme. Au plan international et régional, le droit commun applicable en matière de droits et libertés s'impose à tous les États membres, qui sont aussi membres des Nations unies liés par sa Charte et des organisations régionales. Si la ratification ou l'adhésion à des instruments internationaux résultent d'une démarche volontaire des États, les obligations qui en découlent ne sont pas facultatives. La manifestation du consentement à être lié par un texte fait naître trois obligations substantielles : celles de respecter, de protéger, de donner effet.

Ces obligations mettent en exergue la question de l'application au niveau interne du droit international des droits de l'Homme, d'autant plus que certains traités obligent les États signataires à soumettre un rapport périodique sur leur mise en œuvre effective. Le quatrième engagement de Bamako relatif aux droits de l'Homme et les recommandations acceptées au sortir de l'Examen périodique universel (EPU) des Nations unies constituent un moyen pour la Francophonie d'affirmer son rôle dans la promotion et la protection des droits de l'Homme sur la scène internationale, en valorisant ses propres engagements, en démocratisant le système par ce volontarisme affiché et en participant au développement des normes.

Dans les précédents rapports sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés

dans l'espace francophone de 2004 à 2008, des études quantitatives et qualitatives ont permis de mesurer le niveau d'engagement des États de la Francophonie. En 2008, il était faible et les ratifications peu nombreuses. Ce qui a amené les rédacteurs du dernier rapport, sous-titré *Bamako, dix ans après* (2010), à rappeler quelques recommandations : sensibiliser les États membres à la ratification des instruments internationaux ; accélérer la mise en œuvre de leurs engagements ; cibler les actions à entreprendre pour y parvenir. 2011 et 2012 ont vu l'engagement d'un certain nombre d'États : le Cap-Vert a ratifié sept instruments entre septembre et octobre 2011 ; la Tunisie s'est engagée à en ratifier cinq ; Djibouti, la Grèce, Haïti et le Luxembourg en ont ratifié quatre ; le Ghana, la République tchèque, la Serbie et la Mauritanie, trois. Au total, on recense ces deux dernières années dans l'espace francophone quarante-quatre ratifications, vingt-six adhésions et dix-huit signatures sur l'ensemble des instruments universels et régionaux de protection des droits de l'Homme. L'EPU n'est pas étranger à cette évolution. En effet, de nombreuses recommandations concernent justement la ratification ou l'adhésion aux instruments pertinents.

Depuis 2008, très peu d'instruments internationaux nouveaux ont été adoptés. La Charte internationale des droits de l'Homme s'est enrichie du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pidesc), adopté à New York le 10 décembre 2008. En matière de protection catégorielle, le protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communication a été adopté à New York le 19 décembre 2011. Pour le droit humanitaire, deux instruments sont répertoriés. Le premier est universel : la Convention sur les armes à sous-munitions a été adoptée à Dublin le 30 mai 2008. Le second est sous-régional : la Convention de l'Afrique centrale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre, de leurs munitions et de toutes pièces et composantes pouvant servir à leur fabrication, réparation et assemblage, a été adoptée à Kinshasa le 30 avril 2010. Certains États membres de l'OIF sont parties à ces nouveaux instruments. Il s'agit, pour le premier, de la Bulgarie, du Ghana, de la Lituanie,

de la Mauritanie, du Mozambique, de la République dominicaine, de la République tchèque et du Sénégal. Le second a été ratifié par le Burundi, la Guinée équatoriale et le Rwanda.

Sur le plan quantitatif, la progression des ratifications est significative, notamment depuis le constat effectué par le rapport 2008, qui dresse un tableau exhaustif des engagements.

### **Un réel progrès des engagements en matière de droits civils et politiques**

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) a été ratifié par la Guinée-Bissau le 1<sup>er</sup> novembre 2010, le Laos le 15 septembre 2009 et le Vanuatu le 21 novembre 2008. Il a été signé par les Comores le 25 septembre 2008 et Sainte-Lucie le 22 septembre 2011. La Tunisie a adhéré au premier protocole facultatif au PIDCP le 29 juin 2011, et le Rwanda au deuxième protocole facultatif relatif à la peine de mort le 15 décembre 2008.

Deux États ont adhéré à la Convention contre la torture : le Rwanda le 15 décembre 2008 et le Vanuatu le 12 juillet 2011. De nombreuses ratifications, adhésions et signatures ont été enregistrées s'agissant du protocole facultatif relatif à la Convention contre la torture : pour les premières, ce sont la Bulgarie le 1<sup>er</sup> juin 2011, le Burkina Faso le 7 juillet 2010, la France le 11 novembre 2008, le Gabon le 22 septembre 2010, le Luxembourg le 19 mai 2010, la Macédoine le 13 février 2009, la Roumanie le 2 juillet 2009, la Suisse le 24 septembre 2009 et le Togo le 20 juillet 2010. Le Liban y a adhéré le 22 décembre 2008 et la Tunisie le 29 juin 2011, tandis qu'il a été signé par le Cameroun le 15 décembre 2009, le Cap-Vert le 26 septembre 2011, le Congo le 29 septembre 2008, la Grèce le 3 mars 2011 et la Mauritanie le 27 septembre 2011.

La Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées a enregistré la ratification ou l'adhésion de la Belgique le 2 juin 2011, du Burkina Faso le 3 décembre 2009, de la France le 23 septembre 2008, du Gabon le 19 janvier 2011, du Mali le 1<sup>er</sup> juillet 2009, du Sénégal le 11 décembre 2008 et de la Tunisie le 29 juin 2011. Elle a été signée par le Bénin le

## Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme

19 mars 2010, la Bulgarie le 24 septembre 2008, la Grèce le 1<sup>er</sup> octobre 2008, la Mauritanie le 27 septembre 2011, la Roumanie le 3 décembre 2008, la Suisse le 19 janvier 2011, la Thaïlande le 9 janvier 2012 et le Togo le 27 octobre 2010.

### Des engagements à renforcer dans le champ des droits économiques, sociaux et culturels

Seules les Comores ont signé le 25 septembre 2008 le Pidesc. Par contre, le protocole facultatif relatif au Pidesc n'a été ratifié que par la Slovaquie le 7 mars 2012 et signé par l'Arménie le 29 septembre 2009, le Cap-Vert le 26 septembre 2011, le Congo, la Guinée-Bissau, Madagascar et le Togo le 25 septembre 2009, la Belgique, le Gabon, le Ghana, le Luxembourg, le Mali, le Sénégal et la Slovénie le 24 septembre 2009.

### La protection catégorielle à encourager

Le Niger et le Rwanda ont adhéré à la Convention sur les droits des travailleurs migrants respectivement le 18 mars 2009 et le 15 décembre 2008. Elle a été signée par le Cameroun le 15 décembre 2009 et le Congo le 29 septembre 2008.

Seuls deux États ont ratifié la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale : Djibouti le 30 septembre 2011 et la Guinée-Bissau le 1<sup>er</sup> novembre 2010.

Si tous les États membres de l'OIF sont parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, des efforts doivent encore être fournis pour ce qui est de son protocole additionnel qui concerne le mécanisme des plaintes auprès du Comité pour l'élimination à l'égard des femmes. En sont devenus parties à ce jour le Cap-Vert le 10 octobre 2011, la Côte d'Ivoire le 20 janvier 2012, le Ghana le 3 février 2011, la Guinée-Bissau le 5 août 2009, la Guinée équatoriale le 16 octobre 2009, Maurice le 31 octobre 2008, le Rwanda le 15 décembre 2008, les Seychelles le 1<sup>er</sup> mars 2011, la Suisse le 29 septembre 2008 et la Tunisie le 23 septembre 2008. Le Congo l'a quant à lui signé le 29 septembre 2008.

Les deux protocoles additionnels à la Convention internationale sur les droits de l'enfant connaissent une progression des ratifications. Celui concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés a enregistré la ratification ou l'adhésion de : l'Albanie le 9 décembre 2008, du Burundi le 24 juin 2008, du Congo le 24 septembre 2010, de la Côte d'Ivoire le 12 mars 2012, de Djibouti le 27 avril 2011, du Gabon le 21 septembre 2010, de Maurice le 12 février 2009, du Niger le 13 mars 2012 et des Seychelles le 10 août 2010. La République centrafricaine et Sainte-Lucie l'ont signé respectivement le 27 septembre 2010 et le 22 septembre 2011.

Celui portant sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants a été ratifié par le Congo le 17 octobre 2009, la Côte d'Ivoire le 19 septembre 2011, Djibouti le 27 avril 2011, la Guinée le 16 novembre 2011, la Guinée-Bissau le 1<sup>er</sup> novembre 2010, le Luxembourg le 27 septembre 2011, Maurice le 14 juin 2011 et Monaco le 24 septembre 2008. La République centrafricaine et Sainte-Lucie l'ont signé le même jour que le premier protocole.

Enfin, un troisième protocole facultatif a été adopté le 19 décembre 2011 permettant la présentation de communications devant le Comité. Plusieurs États francophones l'ont déjà signé : Belgique, Luxembourg, Mali, Maroc, Maurice, Monténégro, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie.

L'instrument qui connaît une véritable percée des engagements de la part des États francophones est la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole additionnel. Depuis son adoption en 2006, vingt-sept États l'ont ratifiée ou y ont adhéré, tandis que quatre l'ont signée ; s'agissant de son protocole, quinze en sont devenus parties et quatre l'ont signé.

Depuis 2008, le niveau des engagements s'est donc véritablement accru. Certains États comme le Laos, Sainte-Lucie, la Dominique, Haïti et le Vietnam doivent poursuivre leurs efforts. Dans le même temps, le Burkina Faso et la France totalisent un niveau honorable d'engagements pour les dix-sept principaux instruments internationaux, y compris les protocoles additionnels. Il faut encourager São Tomé-et-Príncipe et les Comores à ratifier les

nombreux instruments qu'ils ont signés, afin de se conformer aux dispositions de la Déclaration de Bamako. La progression des engagements semble aller de pair avec l'EPU, dont les recommandations concernent très souvent les engagements internationaux.

## L'apport de l'Examen périodique universel

Le premier cycle de l'EPU s'est achevé le 16 mars 2012 dans l'enthousiasme général du fait de la participation de l'ensemble des États membres des Nations unies. De l'avis des représentants des États à l'issue du débat général au Conseil des droits de l'Homme, l'EPU a consisté en un « *exercice introspectif enrichissant* » ; et une fresque sans précédent de caractère universel de la politique internationale en faveur de la protection des droits de l'Homme dans chacun des États membres.

Si cet exercice a permis de souligner le caractère véritablement universel de toutes les catégories de droits de l'Homme et d'opérer à cet effet un rééquilibrage entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, il a aussi contribué au renforcement de la coopération internationale dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'Homme (cf. chapitre 2). Pour rappel, cet exercice a pour objectif fondamental l'amélioration de la situation des droits de l'Homme sur le terrain. À cela s'ajoutent le respect par l'État de ses obligations, la mise en commun des meilleures pratiques, le renforcement de la coopération et le dialogue au niveau national et international. L'impact de l'EPU dans la mise en œuvre des engagements des États en matière des droits de l'Homme ne peut donc s'apprécier qu'à l'aune du caractère coopératif et mobilisateur de ce mécanisme.

### Un exercice coopératif impliquant le dialogue entre tous les acteurs

L'exigence du dialogue tant national qu'international suscitée par la nature même de l'EPU conduit, d'une part, à une coopération transparente avec les ins-

titutions nationales et la société civile, et, d'autre part, à une coopération active avec les organisations régionales et internationales. C'est le sens de la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations unies du 15 mars 2006 instituant le Conseil des droits de l'Homme, précisant que ce mécanisme serait « *une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins du pays en matière de renforcement de ses capacités* ».

La coopération au niveau national résulte du dialogue entre l'État, l'Institution nationale des droits de l'Homme (INDH) et les organisations non gouvernementales de la société civile. La consultation des parties prenantes dans le suivi de l'EPU fait souvent l'objet de recommandations adressées aux États. Certains États de la Francophonie ont ainsi été invités soit à associer la société civile et l'INDH, soit à établir un processus inclusif de mise en œuvre des résultats de l'EPU. C'est ainsi qu'un cadre de concertation permanent sur le processus de l'EPU a été institué dans la majorité des États. Cependant, il n'a pas toujours été simple de mettre autour de la même table État et société civile, dont les relations sont souvent empreintes de méfiance, voire de défiance. Dans certains États, les acteurs du processus craignaient que la symbiose entre le gouvernement et la société civile étouffe cette dernière et l'empêche de s'exprimer et de publier ses propres rapports alternatifs. Pour les tenants de cette position, la société civile organisée dans le cadre de coalitions nationales des ONG des droits de l'Homme pour l'EPU devait garder son rôle de contrepoids aux pouvoirs publics afin d'être plus proactive. Pour d'autres, majoritaires, il fallait plutôt coopérer avec l'État dans le travail de préparation et de suivi du processus, étant donné la complexité et la nouveauté du mécanisme.

Quant à la coopération internationale, elle s'exprime dans le domaine du renforcement des capacités et de l'assistance technique aux pays qui en font la demande. Un Fonds de contributions volontaires a ainsi été créé en 2008 pour permettre aux pays en développement et aux moins avancés d'entre eux de mettre en œuvre les recommandations faites à l'issue de l'EPU (résolution 6/17 du Conseil des

## Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme

droits de l'Homme du 28 septembre 2007). Depuis cette date, seulement 1,4 million de dollars ont été versés, dont plus du tiers par le Maroc, pays francophone dont l'implication dans le processus est reconnue. À l'issue du débat général au Conseil le 16 mars 2012, son représentant a d'ailleurs souligné que le talon d'Achille de l'EPU serait ses lacunes en termes d'assistance technique et de renforcement des capacités des pays en voie de développement. Il a encouragé, d'une part, les États à contribuer davantage à ce fonds, et, d'autre part, le HCDH à faciliter l'accès à ce fonds et à développer des modalités claires pour pouvoir en bénéficier.

En véritable acteur de cette coopération aux côtés d'autres partenaires comme l'OIF, le HCDH est le centre de liaison pour toutes les activités d'assistance technique et financière axées sur les priorités et les besoins des pays tels que reflétés dans les plans nationaux d'application (résolution 16/21 du Conseil des droits de l'Homme sur le réexamen de ses activités et de son fonctionnement). Au Togo, par exemple, le programme de restitution et de divulgation des recommandations issues du passage de ce pays à l'EPU en octobre 2011 a été soutenu par le HCDH. Avec son appui, le ministère des Droits de l'Homme, de la Consolidation de la démocratie et de la Formation civique a organisé deux ateliers de restitution les 17, 18 et 20 janvier 2012 à l'intention des membres de la Commission interministérielle de rédaction des rapports initiaux et périodiques, et des cadres dudit ministère, ainsi que des organisations de la société civile, des médias et des agences onusiennes. Ces ateliers avaient également pour ambition de réfléchir à une stratégie d'actions pragmatiques et concrètes en vue de les mettre au cœur de la politique de promotion et de protection des droits de l'Homme du gouvernement togolais.

Le renforcement de la coopération sur le plan international impliquant les acteurs dans le cadre d'activités bilatérales, régionales et multilatérales est un des apports essentiels de l'EPU. L'OIF a développé des modalités d'intervention auprès de ses États membres. Elle en a accompagné certains dans l'élaboration de leurs rapports nationaux. Elle a, pour d'autres, facilité l'appui à l'appropriation du

mécanisme au niveau national pour le cycle précédent comme pour le suivant. Les séminaires francophones de 2008, 2010 et 2011 ont favorisé l'échange d'expériences par la promotion d'un dialogue transrégional. Grâce à ses réseaux institutionnels, l'OIF a pu mobiliser une véritable expertise, mise à la disposition des pays qui en ont fait la demande, dans le cadre de l'élaboration et de la présentation de leur rapport national.

Aussi, dans un souci d'améliorer la coordination, la concertation et la planification de l'assistance technique, l'OIF a établi dans le cadre de sa coopération avec le Commonwealth un calendrier d'échanges réguliers sur leurs activités respectives, en particulier sur les INDH et l'EPU. Lors d'événements majeurs, les institutions s'invitent mutuellement afin d'approfondir les contacts dans l'objectif d'identifier des activités concrètes de coopération.

L'action de l'Union européenne en faveur de l'assistance technique et financière est non négligeable. Au Laos, elle a organisé en février 2011, conjointement avec le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) et l'International Law Project, un séminaire dont l'objectif était d'aider ce pays à formuler une stratégie nationale de mise en œuvre des recommandations acceptées à l'issue de l'EPU. Ce séminaire a connu une forte participation de toutes les parties prenantes nationales, telles que les ministères, les acteurs du développement et de la société civile, tout comme des organisations internationales présentes à Vientiane.

Il ressort que le dialogue entre l'État concerné et les institutions internationales, régionales et transrégionales présuppose des échanges réguliers et réciproques, en particulier de l'État intéressé vers les donateurs, à travers la formulation de demandes d'assistance qui tiennent compte de la spécificité de l'institution, et des donateurs vers les États intéressés par la diffusion de l'information sur la disponibilité des ressources et de l'expertise ainsi que sur les modalités d'accompagnement proposées. Par ailleurs, la planification de l'assistance technique devrait prendre en compte les besoins de toutes les parties intéressées, y compris les INDH et la société civile.



## Un processus de suivi et de mise en œuvre des recommandations

Si le premier cycle achevé de l'EPU a permis de faire un état des lieux de la situation des droits de l'Homme dans tous les États membres des Nations unies, le deuxième cycle, qui a débuté le 21 mai 2012 pour sa première session, s'emploie à mesurer le respect des engagements pris, d'autant plus que son succès en dépend. Pour ce faire, des stratégies ont été élaborées par la plupart des États, qui ont la responsabilité première dans la mise en œuvre des recommandations de même que dans la mobilisation des parties prenantes.

Au sein de l'espace francophone, lors du 3<sup>e</sup> Séminaire francophone sur l'EPU qui s'est tenu à Tunis du 30 octobre au 1<sup>er</sup> novembre 2011, quelques pratiques encourageantes ont été relevées sur :

- Les mécanismes et outils de planification :
  - élaboration de plans nationaux de droits de l'Homme intégrant les recommandations de l'EPU et les engagements volontaires pris par les États, ou de plans nationaux spécifiquement sur la mise en œuvre des recommandations prenant en compte celles émanant des organes des traités et des procédures spéciales des Nations unies ;
  - création d'une structure de coordination permanente disposant d'un mandat précis, de ressources nécessaires et de modalités de fonctionnement clairement définies ;
  - rattachement institutionnel au plus haut niveau de l'exécutif de l'État afin de permettre une mobilisation efficace au niveau interministériel, étant donné le caractère transversal des questions relatives aux droits de l'Homme.
  - prise en compte de la nature multisectorielle et inclusive de la structure de coordination en intégrant les INDH, la société civile et les parlements ;
  - élaboration et intégration d'indicateurs dans les outils de planification afin de mesurer les progrès accomplis sur le terrain dans le cadre de l'EPU.
- La méthodologie adoptée pour le suivi et la mise en œuvre :
  - réaffirmation de la responsabilité principale de

l'État dans la mise en œuvre des recommandations et importance de l'implication et de la mobilisation des autres parties prenantes dans le suivi ;

- élaboration d'un rapport à mi-parcours sur l'EPU au niveau national avec l'ensemble des acteurs concernés, son partage et sa diffusion ;
  - importance de la phase de restitution appuyée par des campagnes d'information et de sensibilisation à l'intention des administrations concernées et des autres parties prenantes ;
  - élaboration d'une feuille de route au niveau gouvernemental conduisant à la mise en place d'un réseau de points focaux EPU au sein de chaque ministère ;
  - prise en charge de la mise en œuvre dans le programme gouvernemental lors d'un changement de gouvernement, sur le principe de la continuité de l'État.
- Les processus de consultation et le rôle des autres parties prenantes :
    - importance du caractère inclusif du processus de consultation pendant l'adoption du document final de l'EPU, y compris en amont et en aval ;
    - prise en compte dans la mesure du possible des propositions et contributions des diverses parties prenantes dans le processus de consultation ;
    - primauté déjà affirmée du rôle de l'État et complémentarité des autres parties prenantes, en particulier des INDH dans le suivi de la mise en œuvre des recommandations ;
    - importance réitérée du renforcement des capacités des INDH indépendantes et fiables, nécessaires à la bonne mise en œuvre des recommandations ;
    - renforcement des capacités des gouvernements et des autres acteurs, notamment les parlements.

Les effets positifs de l'EPU sont perceptibles dans de nombreux États francophones. Alors que la Déclaration de Bamako exhorte à la création d'INDH conformes aux principes de Paris, plusieurs pays examinés en 2008 et 2009 ont accepté des recommandations ou pris des engagements-



### 3<sup>e</sup> séminaire francophone sur l'EPU (Tunis, 30 octobre-1<sup>er</sup> novembre 2011)

L'OIF, qui promeut le dialogue politique suscité par l'EPU, s'est engagée, depuis l'aboutissement de la réforme du Conseil des droits de l'Homme, aux côtés de ses États membres dans le processus d'édification institutionnelle des mandats du Conseil et de ses mécanismes. Partant du constat que l'EPU est un processus continu nécessitant un dialogue permanent, son rôle ira grandissant, comme l'attestent les séminaires francophones sur l'EPU en 2008 et en 2010 à Rabat et en 2011 à Tunis.

Organisées par l'OIF et le HCDH, ces rencontres internationales sont devenues un forum permanent d'échange, de réflexion et de concertation transrégionaux. Tenu dans la perspective du deuxième cycle de l'EPU (mai 2012), ce séminaire, qui a vu la participation active de plus de cent cinquante personnalités, s'est donné comme objectifs :

- la promotion d'un dialogue entre les États et les autres partenaires pour l'adoption d'une méthodologie de mise en œuvre des recommandations issues de l'EPU ;
- l'échange de bonnes pratiques sur l'évaluation des besoins, les stratégies et les moyens requis pour une mise en œuvre effective des recommandations ;
- la sensibilisation des divers partenaires à la nécessité de cohérence et de synergie dans l'appui proposé aux États pour une mise en œuvre reflétant les priorités nationales.

volontaires concernant la création d'une institution au cours du processus de l'EPU. C'est le cas du Burundi, du Cambodge et du Vanuatu. La République démocratique du Congo envisage d'en créer une, tandis que la Dominique s'accorde cinq ans. D'autres pays disposant déjà d'une INDH n'ayant pas le statut A au Comité international de coordination ont pris des engagements en vue du renforcement des statuts et des capacités de leurs structures.

Plusieurs pays francophones, qui n'avaient pas accepté des recommandations issues de l'EPU, ont revu leur position dans le cadre d'un réexamen des recommandations : la Suisse par exemple a transformé la recommandation de créer une INDH conforme aux principes de Paris en engagement volontaire. L'état d'avancement de son engagement a par ailleurs été décrit dans son rapport intérimaire. Le Centre suisse de compétence pour les droits humains a ainsi vu le jour en mai 2011, avec pour ambition d'œuvrer au renforcement des capacités nationales de mise en œuvre des obligations internationales de la Suisse dans le domaine des droits de l'Homme. Dans le même ordre d'idées, le Canada, qui avait initialement refusé la recommandation d'appuyer la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, a revu sa position, poursuivant ainsi son processus de réconciliation sur son propre territoire.

## Les enjeux de la justiciabilité des droits

Dans le rapport 2010 marquant le dixième anniversaire de la Déclaration de Bamako, la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels (Desc) a été identifiée comme un des nouveaux défis en vue de la garantie et de l'effectivité des droits énoncés. Longtemps marginalisés, les droits économiques, sociaux et culturels partagent pourtant avec les droits civils et politiques (DCP) le même fondement juridique, à savoir la dignité humaine. C'est ce qui ressort notamment de l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948.

L'idée que ces droits échappent à toute sanction du juge comme à toute protection par ce dernier est erronée. De même, leur différence avec les droits civils et politiques est en effet moins nette que la division traditionnelle renforcée par la séparation initiale du Pidesc et du PIDCP. La proclamation de l'interdépendance et de l'indivisibilité des droits de l'Homme contredit donc le caractère arbitraire de la séparation formelle du corpus des Desc de celui des DCP. Par ailleurs, l'adoption en

2008 du protocole facultatif relatif au Pidesc par l'Assemblée générale des Nations unies créera sans nul doute, dès son entrée en vigueur, une dynamique favorable à l'effectivité du droit de recours concernant ces droits.

## Le cadre politique et juridique

### Le contexte

#### *Une justiciabilité à définir*

La notion de justiciabilité renvoie à la capacité de recourir à un organe juridictionnel indépendant et impartial quand un droit a été violé ou qu'il risque de l'être. Elle suppose l'accès à un mécanisme garantissant les droits reconnus dans le cadre d'une procédure légale pour les faire respecter chaque fois que l'obligation qui en découle n'est pas accomplie. Ce droit à un recours a souvent été perçu comme l'un des plus fondamentaux et la pierre angulaire de tout système de protection effective des droits de l'Homme.

Dans son Observation générale n° 9 adoptée en 1998 lors de sa 19<sup>e</sup> session, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Codesc) de l'ONU souligne le fait que « *toute personne ou groupe lésé doit disposer de moyens de réparation ou de recours appropriés, et les moyens nécessaires pour faire en sorte que les pouvoirs publics rendent compte de leurs actes doivent être mis en place* ». En soutien, le Codesc se réfère, d'une part, aux dispositions de l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités d'après lequel un État ne saurait invoquer les dispositions de son droit interne pour se soustraire à l'exécution d'un traité, d'autre part, à l'article 8 de la DUDH. Ce texte dispose que « *toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi* ».

Par ailleurs, le droit au recours effectif et l'accès au juge est aussi, et particulièrement, issu de l'article 6, §1, de la Convention européenne des droits de l'Homme et de l'interprétation constructive

et audacieuse que le juge de la Cour de Strasbourg en a donné. Certains pays membres de l'OIF y sont particulièrement soumis – Roumanie, France, Belgique... – et cette interprétation a très largement dépassé les frontières européennes pour inspirer d'autres juges régionaux – Afrique, Cour interaméricaine des droits de l'Homme.

Deux formes de justiciabilité peuvent être envisagées, telles que définies par Guy Braibant. L'une, objective, identifiable dans le cadre d'un contentieux normatif, ne permet pas au juge d'examiner la conformité d'une règle de droit à des énoncés juridiques hiérarchiquement supérieurs, afin de sanctionner les normes inférieures contraires ou incompatibles. L'autre, subjective, permet d'obtenir du juge la satisfaction individuelle d'un droit en nature ou par compensation.

#### *Les catégories des droits de l'Homme : unité ou dualité ?*

Contrairement au PIDCP, le Pidesc avait exclu en 1966 tout contrôle juridictionnel, mais mis en place un examen des rapports étatiques par un comité d'experts indépendants, entraînant une mise à l'écart des droits consacrés et en faisant peser sur eux un doute quant à leur qualité de droits effectifs et justiciables. Depuis lors, l'accent a été mis sur cette supposée différence de nature puisqu'il a été question d'opposer les libertés aux créances, l'État gendarme garant de l'ordre et du bon fonctionnement de l'État à l'État providence, dans sa logique protectrice et redistributive. Leur régime juridique respectif en a également été modelé. Les droits civils et politiques étant justiciables contrairement aux droits sociaux, les uns garantis et fondamentaux, les autres virtuels et accessoires. Des droits des pauvres, pour reprendre les termes de Pierre-Henri Imbert, les Desc sont devenus de pauvres droits, de demi-droits ou de pseudo-droits, catégorie spécifique distincte des droits civils et politiques.

Alors que la DUDH, adoptée bien plus tôt que le Pidesc et le PIDCP, insistait sur l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'Homme, la scission favorisée par l'affrontement idéologique Est-Ouest à l'Assemblée générale en 1966 a été évitée dans de nombreux textes internationaux et régionaux

## Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme

auxquels les États francophones ont adhéré. C'est notamment le cas de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ainsi que des conventions protégeant les femmes, les enfants, les personnes migrantes et les personnes handicapées.

Si tous les pays de l'espace francophone ont ratifié et, pour certains, signé le PIDCP, quatre d'entre eux manquent encore à l'appel s'agissant du Pidesc (Andorre, Haïti, Sainte-Lucie et Vanuatu). Étant donné que ces droits visent à garantir aux individus des conditions matérielles d'existence compatibles avec la condition humaine tout comme leur capacité physique et intellectuelle de participer activement à la vie en société, l'adoption du protocole facultatif y afférent en 2008 est de nature à conforter leur justiciabilité. Ce texte est l'aboutissement de l'œuvre considérable du Codesc qui a systématiquement combattu l'idée de la vulnérabilité normative du pacte en présentant la justiciabilité des droits sociaux comme un engagement conventionnel des États, notamment dans son Observation générale n° 3 adoptée en 1990. En effet, toute classification rigide de ces droits les plaçant a priori en dehors de la juridiction des tribunaux serait, par conséquent, arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits de l'Homme, ce qui par ailleurs aurait pour effet de réduire considérablement la capacité des tribunaux à protéger les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés de la société (Observation générale n° 9, 1998).

En pratique, ces droits sont souvent indirectement justiciables par le biais de leur interconnexion avec les droits civils et politiques. L'approche du comité a consisté, jusqu'à l'adoption du protocole facultatif, à ramener une problématique des Desc à celle des droits civils et politiques afin de fonder sa compétence. Il ressort de l'activité du Codesc et des autres comités des Nations unies que la dualité des droits de l'Homme est plus l'œuvre de la doctrine qu'une construction systématique des titulaires du pouvoir normatif. Par exemple, la Convention relative aux droits des personnes handicapées,

adoptée à New York en 2006, a créé le Comité des droits des personnes handicapées qui joue un rôle important dans la protection des Desc. D'autres organes ont choisi d'interpréter leurs textes de manière extensive afin d'étendre le champ de leur compétence à l'examen des situations mettant en cause les droits sociaux. C'est le cas du Comité des droits de l'Homme chargé du contrôle du respect du PIDCP et des Comités pour l'élimination de la discrimination raciale et pour l'élimination de toute discrimination à l'égard des femmes. Au surplus, l'évolution des normes internationales en matière de droits de l'Homme et de la jurisprudence portant sur les droits sociaux contribue à renforcer la justiciabilité de ces droits devant les tribunaux.

### Les avancées

#### *Le principe d'une garantie des Desc*

Le changement de grille d'analyse sur la nature des Desc, malgré leur classement dans la catégorie de deuxième génération des droits de l'Homme, se vérifie avec l'adoption le jour du 60<sup>e</sup> anniversaire de la DUDH, le 10 décembre 2008, du protocole facultatif se rapportant au Pidesc. Si les négociations sur ce texte ont duré plus d'une décennie, la création du Conseil des droits de l'Homme en juin 2006 constitue le tournant décisif vers la concrétisation de la volonté politique affichée par les États en vue du renforcement de la protection internationale des droits de l'Homme. En effet, avec l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur le droit des peuples autochtones, l'une des premières décisions du Conseil fut, à juste titre, de modifier le mandat du groupe de travail sur le Pidesc. Ce dernier, qui devait initialement « *examiner les options* » concernant l'élaboration du protocole facultatif, s'en est vu confier clairement la rédaction. Parmi les questions clés qui ont alimenté les discussions à l'issue des trois propositions du groupe de travail figurent les droits susceptibles d'être invoqués, les personnes habilitées à saisir le comité et les conditions à respecter pour que la plainte soit acceptée.

S'agissant des droits susceptibles d'être invoqués, l'option retenue est celle de tous les droits énoncés dans le pacte. En effet, certains pays défendaient

une approche à la carte, qui aurait permis aux États parties de choisir les droits pour lesquels les victimes de violation auraient pu porter plainte. Dans le rapport du groupe de travail commis à l'issue de sa 4<sup>e</sup> session en 2007, il est noté que cette approche établirait une hiérarchie parmi les droits de l'Homme et ferait fi du caractère interdépendant des articles du pacte. Concrètement, une personne dont les droits syndicaux auraient été violés aurait pu porter plainte auprès du comité, mais pas celle qui n'aurait pas eu accès aux soins médicaux de base, en violation de son droit à la santé, ou celle qui aurait été expulsée arbitrairement de son logement ou de sa terre, en violation de son droit au logement ou de son droit à l'alimentation. En outre, elle en modifierait la substance et ne tiendrait pas compte de l'intérêt des victimes, et porterait atteinte à l'objectif du protocole facultatif de renforcer la mise en œuvre de tous les droits économiques, sociaux et culturels. Les représentants de nombreux pays, dont la Belgique, le Burkina Faso, l'Égypte, la France et le Sénégal, mais aussi des ONG ont défendu une approche globale en insistant sur l'universalité des droits de l'Homme.

### ***Les modalités de la garantie***

Le texte innove en donnant aux « *particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'un État partie, qui affirment être victimes d'une violation par cet État partie d'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le pacte* » la possibilité de saisir le comité. L'article 2 du protocole traitant des communications permet de porter plainte au nom d'individus ou de groupes d'individus facilitant ainsi la représentation des plus démunis par l'intermédiaire d'ONG. On ne retrouve l'équivalent de cet article qu'à l'article 2 du protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Cela étant, il convient de tempérer la portée de cette avancée car une plainte ne peut être introduite au nom des particuliers ou groupes de particuliers qu'avec leur consentement, à moins que l'auteur ne puisse justifier qu'il agit en leur nom sans un tel consentement. Par ailleurs, l'article 10 introduit la procédure de plainte interétatique par la-

quelle un État peut attaquer un autre État pour violation de l'un des droits consacrés, sous réserve de l'acceptation préalable par déclaration de la compétence du comité pour recevoir ce type de plainte. Il s'agit d'une *actio popularis* prévue également par le PIDCP et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, mais dont les organes n'ont jamais été saisis de plainte de cette nature.

Les conditions de recevabilité d'une plainte par le Codesc semblent de prime abord rigides. Cependant, comparé aux autres organes des traités, on constate une certaine similarité procédurale. L'article 3 consacre le principe de non-chevauchement des procédures, permettant d'éviter qu'une autre instance d'enquête ou de règlement autre que le comité ne soit simultanément ou successivement saisie d'une même affaire. Plus stricte que celle prévalant devant le Comité des droits de l'Homme, cette règle impose aux auteurs de choisir scrupuleusement l'organe qui examinera leurs plaintes. La règle de l'épuisement des recours internes doit être observée sauf en cas de délais déraisonnables. Cependant, la plainte doit être déposée dans les douze mois suivant l'épuisement des recours internes, sauf dans les cas où l'auteur peut démontrer qu'il n'a pas été possible de présenter sa plainte dans ce délai. Enfin, présentée par écrit, la plainte ne doit pas être anonyme.

À côté des procédures novatrices comme la possibilité d'effectuer des enquêtes ou la référence à la coopération et l'assistance internationales, le mécanisme de communication individuelle du protocole confère au pacte une portée enrichissant la protection des droits. Pour assurer l'effectivité de ce mécanisme, des mesures provisoires peuvent être ordonnées afin d'éviter un préjudice irréparable pour la victime d'une violation présumée. Au surplus, une procédure de suivi des observations du comité est instituée. Si le comité constate une violation des dispositions du pacte, il transmet ses constatations et éventuellement ses recommandations à l'État partie. Celui-ci doit prendre en compte les observations du comité et soumettre une réponse écrite contenant des informations sur les actions entreprises dans les six mois suivant la transmission des recommandations du comité. Le protocole replace la victime au centre de la réalisation des Desc, complète la Charte internationale

## Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme

des droits de l'Homme et consolide les principes d'indivisibilité et d'universalité des droits de l'Homme. Ces organes de contrôle ne sont pas des juridictions à part entière, mais la quasi-justiciabilité des Desc ainsi obtenue et les progrès enregistrés dans la jurisprudence régionale et nationale sont autant d'éléments conférant une meilleure effectivité des droits de l'Homme.

### Les enjeux attachés à la justiciabilité des Desc

L'OIF, à travers sa Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, contribue à la promotion et l'opposabilité des droits en facilitant entre autres les rencontres et le partage d'expériences dans le cadre de sessions de formation. C'est ainsi qu'avec l'appui du gouvernement du Burkina Faso et en collaboration avec le HCDH, un séminaire de formation sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels a réuni à Ouagadougou (21-22 février 2011) de nombreux experts internationaux et des représentants de six pays francophones de l'UEMOA. À travers des exemples précis issus des expériences nationales, il est apparu que, en dépit de véritables avancées enregistrées en matière de justiciabilité et d'effectivité, de nombreux défis restaient à relever.

#### Les défis

À travers la jurisprudence, on constate une tendance marquée du juge national à faire immédiate application du droit international, tout en assurant la supériorité de ses règles sur celles du droit interne. Le développement progressif du droit international relatif aux droits de l'Homme et le rôle proactif du juge peuvent avoir pour conséquences de considérer les droits économiques, sociaux et culturels comme de véritables droits comportant des contreparties précises et des mécanismes d'exécution semblables à ceux qui existent pour les droits civils et politiques. Et ce à trois niveaux :

- Premièrement, sur le plan de l'élaboration des normes de fond, c'est-à-dire les textes de base adoptés par le législateur, et de leur utilisation par

les tribunaux nationaux quand la jurisprudence fait défaut. Ces normes de fond devraient comprendre les principes généraux d'interprétation, les obligations générales et le contenu spécifique de chaque droit énoncé.

- Deuxièmement, sur le plan du contenu des Desc qui doit être déterminé en se fondant sur les normes internationales, elles-mêmes interprétées par les tribunaux nationaux. C'est notamment le cas quand la Constitution énonce ces droits sans en préciser le contenu, afin de faciliter le dépôt de plainte pour le non-respect des Desc auprès des tribunaux nationaux.
- Enfin, par la possibilité offerte aux justiciables de pouvoir porter plainte pour violation des Desc devant un organe international impartial et indépendant. « *Les litiges tranchés par des tribunaux et des organes quasi judiciaires internationaux donnent une indication claire de la justiciabilité de ces droits et fournissent aux tribunaux nationaux un moyen d'éliminer les préjugés à ce sujet* » (Commission internationale des juristes, *Série droits de l'Homme et État de droit*, n° 2), ce qui est un signal très encourageant à destination des juridictions nationales.

Certes, l'adoption du nouveau protocole facultatif relatif au Pdesc met sur un pied d'égalité les droits garantis par les deux pactes de 1966, conférant à cette égalité une portée symbolique, et constitue un signal fort quant à l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'Homme. Cependant, de nombreuses questions restent en suspens. Malgré la volonté politique affichée par les États lors de l'adoption du texte aux Nations unies, ils ne l'ont toujours pas ratifié, alors que seules dix ratifications sont nécessaires pour que le mécanisme de plainte individuelle ou collective entre dans sa phase fonctionnelle. En ratifiant cet instrument, les États craignent-ils que les obligations qui en découlent deviennent rapidement exigibles, indépendamment de la notion de progressivité, dans la mise en œuvre des mesures d'effectivité des droits ? Cette clause de progressivité n'aura finalement qu'une portée limitée, au regard des critères dégagés par le comité pour évaluer les efforts fournis par les États pour s'acquitter de leurs obligations : l'examen de la dotation des ressources ; l'accep-



tabilité par les usagers ; l'adaptabilité de ces ressources aux changements sociaux ; l'accessibilité impliquant l'absence de discrimination physique, économique ou culturelle.

Une autre question fondamentale est d'ordre procédural. L'article 3 du protocole prévoit l'épuisement des voies de recours internes avant d'introduire une plainte, à moins que la procédure de recours n'excède les délais raisonnables. Or, comment un particulier pourrait-il épuiser les voies de recours internes si les Desc ne sont pas justiciables devant les juridictions nationales ? Au regard de la pratique des autres organes des traités, cette question se posera et le comité devra alors se prononcer sans interpréter de manière restrictive les dispositions lui octroyant ses compétences quasi juridictionnelles. Certes la procédure d'enquête prévue à l'article 11 facilite le travail d'investigation du comité, en dépit de la reconnaissance préalable de sa compétence par l'État partie en examen.

Aussi, comme dans le cadre de l'EPU, le suivi des recommandations du Codesc est de nature à accroître l'effectivité des droits énoncés dans le pacte, notamment quand il s'agit de garantir la réparation effective des victimes de violations des droits. Par ailleurs, il est à noter que le Codesc n'émet que des recommandations à la charge des États, sans pouvoir de contrainte à leur égard. La procédure de l'article 9 du protocole est certes claire s'agissant des réponses écrites et du contrôle par les rapports périodiques. Cependant, à l'expérience, les organisations de la société civile, ou les INDH, devront contribuer à l'opérationnalité du mécanisme, en dépit des contraintes posées par la question de la justiciabilité.

### Les contraintes

« Aux nouveaux droits font défaut certains des caractères que la notion même de droit implique nécessairement : tout droit doit avoir un titulaire certain, un objet précis et possible, et doit être opposable à une ou plusieurs personnes déterminées tenues de les respecter », pour citer Jean Rivero. Il est précisément reproché aux droits de l'Homme de deuxième et troisième génération, dits droits de solidarité, selon les termes de Karel Vasak, leur

caractère flou et imprécis. La nature des Desc apparaît ainsi comme un réel obstacle à leur justiciabilité ; tout comme la nature du contrôle juridictionnel qui rendrait les tribunaux peu adaptés à constater et réprimer leur violation.

Contrairement à la précision attendue des droits civils et politiques, les Desc seraient si vagues qu'il serait difficile d'en définir suffisamment leur contenu, bloquant ainsi tout effet direct et empêchant par conséquent tout contrôle judiciaire de leur réalisation. Le juge, dans certains cas, n'est pas étranger à cette présomption dans la mesure où il a souvent eu tendance à nier tout caractère opératoire et invocatoire de ces droits. Aussi, leur réalisation serait tributaire de la politique économique et sociale nationale, et dépendrait de l'allocation de ressources et du niveau de développement de chaque pays. Ce qui implique l'impossible exigibilité immédiate devant le juge eu égard à la nécessaire progressivité de l'adoption de mesures effectives à sa mise en œuvre.

La particularité intrinsèque des Desc a conduit les initiateurs du pacte à rédiger ses articles différemment de ceux du PIDCP. Les dispositions du Pidesc ont, semble-t-il, été volontairement rédigées de manière vague afin de faciliter l'adhésion d'un maximum d'États, qui par conséquent n'auraient pas à modifier leur politique économique et sociale. Une lecture comparative des articles 2 des deux pactes relatifs à la clause générale d'application et de mise en œuvre des droits énoncés met en lumière la nature duale des obligations à la charge des États parties.

Dans le PIDCP, les États prennent l'engagement de respecter et de garantir les droits énoncés, de favoriser l'adoption de mesures propres à donner effet à ces droits, de garantir aux personnes dont les droits ont été violés un recours utile, une décision par une autorité compétente et une exécution des décisions, ainsi que le développement des possibilités de recours juridictionnels. Ils prennent également l'engagement de garantir la suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu comme justifié. Rien de tel concernant les engagements pris par les États dans l'article 2 du Pidesc. Les États ne s'engagent à agir que par leur effort propre (notamment par l'adoption de mesures

## Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme

législatives) ou par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, et au maximum des ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le pacte.

Les deux pactes entraîneraient donc des obligations différentes. Elles seraient positives pour les Desc et donc d'application plus difficile, du moins plus coûteuses que les DCP qui impliquent des obligations négatives, ne nécessitant pas l'intervention de l'État qui doit s'abstenir d'agir pour ne pas porter atteinte aux droits des personnes.

À cela s'ajoutent le doute quant à la capacité institutionnelle des tribunaux à faire appliquer les décisions concernant les Desc par les pouvoirs publics et le fait que le prétoire ne serait pas le lieu approprié pour régler les différends portant sur la politique étatique en matière des Desc.

### Quelques décisions et pratiques remarquables dans l'espace francophone

Dans plusieurs pays, les constitutions nationales prennent en compte les droits économiques et sociaux qui sont inscrits en toutes lettres dans les textes fondamentaux, comme au Sénégal, au Niger, en Bulgarie, en France, en Suisse, en Belgique et en Roumanie.

Bien que rares dans l'espace francophone en dehors des pays du Nord, les exemples tirés des jurisprudences nationales font preuve d'audace en se référant aux dispositions du Pidesc.

#### La jurisprudence

La décision la plus spectaculaire en faveur de la justiciabilité de tous les droits de l'Homme a été prise par la Cour de cassation française le 16 décembre 2008. Dans l'affaire *Eichenlaub c. Axia France*, la chambre sociale reconnaît l'applicabilité directe d'une stipulation du Pidesc. Cependant, si cette invocabilité directe n'est pas une révolution en soi, la Cour a dès 1991 reconnu l'invocabilité

des articles 6 et 7 du pacte. Cet arrêt, que les commentateurs considèrent comme un arrêt de principe, a permis aux juges de cassation de soulever le moyen d'office de l'inconventionnalité de la disposition en cause. Dans l'extrait pertinent de l'arrêt, le juge se réfère notamment à l'article 6.1 du Pidesc qu'il déclare directement applicable en droit interne, en soulignant qu'il garantit le droit qu'à toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté. Il ajoute que ce texte s'oppose à ce qu'un salarié tenu au respect d'une obligation de non-concurrence soit privé de toute contrepartie financière au motif qu'il a été licencié pour faute grave, et conclut qu'en statuant ainsi la cour d'appel a violé les textes susvisés.

Cette décision reconnaissant l'applicabilité directe du Pacte contrevient à l'idée reçue de la présomption d'injusticiabilité des Desc garantis par ces normes internationales qualifiées par certains de « *seconde génération* ». Cette présomption est renforcée en France non seulement par la doctrine quasi unanime sur le fait que ces normes sont dépourvues d'effet direct et donc pas directement invocables, mais aussi par le Conseil d'État qui depuis 1996 considère dans ses arrêts que ces dispositions, du fait de leur imprécision, ne produisent pas d'effet direct à l'égard des particuliers. Elles ne créeraient en effet d'obligations qu'à la charge des États.

Au demeurant, le Conseil d'État français dans certaines décisions récentes a donné raison aux demandeurs qui sollicitaient l'application des Desc, même s'il n'est pas fait mention des dispositions spécifiques du pacte ou d'autres instruments internationaux. C'est notamment le cas dans l'affaire *M. et Mme Laruelle c. État français* du 8 avril 2009 au sujet du droit à l'éducation des enfants handicapés. Dans le prolongement de cet arrêt, le juge des référés du Conseil d'État a, le 15 décembre 2010, consacré la justiciabilité du droit à la scolarisation des enfants handicapés en se fondant sur l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction. S'agissant, enfin, du droit au logement opposable découlant de la loi du 5 mars 2007, le juge français a fixé une obligation de résultat pour l'État, garant du droit au logement décent et indépendant



dont peuvent se prévaloir les demandeurs ayant exercé les recours amiable et contentieux prévus par les dispositions pertinentes de la législation. Dans deux arrêts du tribunal administratif de Paris du 17 décembre 2010, le juge a souligné qu'il incombait à l'État, au titre de cette obligation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que ce droit ait, pour les personnes concernées, un caractère effectif ; que la carence de l'État était susceptible d'engager sa responsabilité pour faute.

Une décision plus ancienne de la Cour suprême de Madagascar du 5 septembre 2003 dans l'affaire *Dugain et autres c. Compagnie Air Madagascar* au sujet de la protection contre la discrimination dans l'emploi et la profession fait référence aux Desc contenus dans plusieurs instruments universels et régionaux. La convention collective de cette compagnie aérienne fixait l'âge de la retraite à 45 ans pour le personnel de bord féminin et à 50 ans pour le personnel masculin. S'estimant lésées par cette disposition discriminatoire, des employées avaient saisi la justice d'une demande d'annulation de l'article correspondant. La cour d'appel avait rejeté leur demande sans se prononcer sur le caractère discriminatoire de la disposition attaquée. Saisie d'un pourvoi en cassation sur le fondement de la violation du principe général de droit, la Cour suprême s'est prononcée sur la base de nombreux textes protecteurs pour apprécier le caractère discriminatoire de la clause. Elle a estimé que la clause de la convention collective relative à l'âge de la retraite était discriminatoire et a cassé l'arrêt de la cour d'appel.

La Moldavie s'est invitée elle aussi dans le débat sur la justiciabilité des Desc via la jurisprudence de sa Cour constitutionnelle. Dans sa décision du 18 mai 1999, la Cour s'est référée aux principes de l'État de droit pour obliger ce dernier à prendre des mesures nécessaires pour garantir à tout homme un niveau de vie digne. La Constitution moldave prévoit en effet le droit de tout citoyen à des conditions de vie normales, lui garantissant à lui et à sa famille une existence civilisée et digne. Un tel droit inclut une amélioration constante de ces conditions, y compris la garantie d'un droit à se nourrir, à se vêtir et se loger. Or un arrêté gouvernemental

refusait d'indexer les pensions sur la hausse des prix, violant ainsi la Constitution. Le juge constitutionnel, par cette décision, a ainsi contraint le législateur à se conformer à la norme suprême et aux instruments internationaux pertinents.

Pour sa part, le Tribunal suprême de la principauté de Monaco a reconnu l'applicabilité directe du droit au logement reconnu à l'article 11-1 du Pidesc dans une décision du 12 décembre 2000 dans l'affaire *Association des locataires de la principauté de Monaco*.

Les juridictions de nombreux pays de l'espace francophone et en dehors ont donc innové dans la recherche de la justiciabilité des droits.

## Les bonnes pratiques

Parmi les nombreux exemples identifiés par une étude comparative de la Commission internationale des juristes, la Cour d'arbitrage de Belgique a interprété l'article 23 de sa Constitution, qui énonce les Desc et le droit à un environnement sain, comme imposant un effet de *standstill* qui interdit une régression de la protection des droits dans la législation au moment de la promulgation de la Constitution.

Quant aux conditions minimales d'existence, le Tribunal fédéral suisse, dans un arrêt du 27 octobre 1995, stipulait que « *les tribunaux suisses pouvaient imposer aux autorités publiques le respect d'un droit constitutionnel non écrit qui garantit des "conditions minimales d'existence" aux ressortissants tant étrangers que suisses* ».

Par ailleurs, la protection contre la discrimination joue un rôle particulièrement important dans la garantie juridictionnelle des Desc. Ainsi, en 1997, dans le procès *Eldrige c. Colombie-Britannique* (procureur général), la Cour suprême du Canada a estimé que le refus de fournir à des sourds des interprètes du langage des signes dans les centres médicaux constituait une discrimination sous forme d'inégalité de traitement (prévue par l'article 15 a) de la Charte canadienne des droits et libertés. Elle a ordonné au gouvernement d'adopter des mesures spéciales pour que le groupe défavorisé bénéficie des services publics de santé sur un pied d'égalité.

## Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme

On relève qu'en cas de préséance dans l'invocation des droits suivant leur nature devant les tribunaux, avec le privilège accordé aux DCP, les juges suprêmes ont tendance à réintégrer certains droits non directement invocables dans la catégorie des droits fondamentaux. C'est ainsi que le droit à la santé a souvent été interprété comme relevant du droit à la vie, directement exécutoire et susceptible d'un recours devant les tribunaux. Ce prolonge-

ment économique et social de certaines dispositions du PIDCP n'est certes pas l'apanage des seuls juges nationaux. Dans sa doctrine, le Comité des droits de l'Homme s'attelle également à souligner les potentialités sociales de certains droits civils et politiques. Dans cette optique, l'absence de droits sociaux reconnus aux détenus a été assimilée à un traitement cruel, inhumain et dégradant.

## Conclusions

Si l'effectivité peut être entendue comme la réalisation de l'effet du droit, le chemin à parcourir pour y parvenir semble encore long. Cependant, la volonté politique affichée par les États membres des Nations unies à l'issue du premier cycle de l'EPU laisse envisager de meilleures perspectives. Le mécanisme de l'EPU a permis d'aboutir à des avancées concrètes dans le domaine des droits de l'Homme sur le terrain, mais aussi d'opérer le rééquilibrage indispensable entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. La justiciabilité de ces derniers n'en sera que préservée.

Tous les États et gouvernements membres sont ainsi encouragés à :

- Accélérer la ratification des instruments internationaux universels des droits de l'Homme et à lever les réserves émises à ces instruments ; ratifier le protocole facultatif relatif au PIDESC.
- Poursuivre leur coopération avec l'EPU ainsi qu'avec les organes conventionnels et les procédures spéciales ; fournir au Conseil des droits de l'Homme un rapport à mi-

parcours sur la suite donnée aux recommandations acceptées ; s'approprier les nouvelles directives pertinentes sur le suivi de l'EPU ; associer les parlements de manière plus systématique à toutes les étapes de l'EPU.

- Contribuer au Fonds d'assistance technique et financière de l'EPU. Il est suggéré que des plans d'application nationaux puissent servir à établir les priorités et les besoins des pays qui souhaitent recevoir l'assistance pour la mise en œuvre de l'EPU.
- Inclure dans les programmes de formation universitaire et professionnelle l'étude du droit international des droits de l'Homme, notamment la jurisprudence internationale, régionale et comparée en matière de droits économiques, sociaux et culturels ; promouvoir la formation continue des magistrats, des avocats et de tous les acteurs du système judiciaire, notamment en matière de Desc.
- Diffuser les observations finales et les recommandations des organes des traités, notamment du Codesc, mais aussi les décisions judiciaires des États membres, pour une meilleure justiciabilité des Desc.

# RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ

Dans le contexte de fragilité des situations de transition démocratique, l'articulation des exigences de l'impunité, de la justice et de la réconciliation constitue un enjeu de taille pour la consolidation de la gouvernance démocratique.

La justice y est confrontée à la question de la restauration de la confiance dans son impartialité dans l'entreprise d'une refondation de l'État, la question du relèvement et du renforcement des capacités des institutions judiciaires et de leurs personnels. Se pose ensuite la question de la responsabilisation de l'État dans la lutte contre l'impunité aux violations graves des droits de l'Homme dans la période de la transition et celle qui la précède, ainsi que de l'opportunité de la mise en place de processus et de mécanismes, judiciaires ou non judiciaires, d'instauration de la réconciliation.

Ainsi, au regard des principes des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, et des différentes expériences entamées dans son propre espace (Côte d'Ivoire, Guinée, Madagascar, Maroc et Togo), la Francophonie s'est engagée à entreprendre une réflexion approfondie sur les questions en lien avec la transition, la justice, la vérité et la réconciliation aux fins d'identifier les démarches, les stratégies, ainsi que les mécanismes les plus appropriés qu'elle pourra proposer, en ce sens, dans l'accompagnement sollicité par ses États membres.

# JUSTICE, VÉRITÉ & RÉCONCILIATION : COMMENT RECONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE DURABLE

Les processus de démocratisation ont globalement progressé depuis vingt ans dans l'espace francophone, de sorte que des problématiques nouvelles se posent et confrontent la communauté francophone à des interrogations inédites. Il en va ainsi des questions de justice et de réconciliation en période de transition, questions posées et traitées aujourd'hui, ce qui n'était pas le cas au début des années 1990 où ces préoccupations n'étaient pas au cœur des enjeux des processus politiques (Togo, Tchad, Centrafrique, Madagascar, etc.). Les questions de transition, justice, vérité et réconciliation préoccupent désormais l'OIF au moins à deux titres.

En premier lieu, l'OIF s'implique dans ce domaine – depuis une dizaine d'années déjà –, elle a d'ailleurs pris un certain nombre d'engagements sur la justice, la protection des libertés et la lutte contre l'impunité notamment, engagements consignés dans ses principaux textes de référence – Déclaration de Bamako, Déclaration de Saint-Boniface, Déclaration de Paris, mais aussi dans le *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* (2010).

En second lieu, l'espace francophone connaît depuis quelques années – en dépit des avancées – des crises, des instabilités politiques et un certain nombre de régressions démocratiques qui ont conduit la Francophonie à fortement s'engager d'une manière plus pragmatique dans des domaines clés pour la

reconstruction, comme la médiation, l'appui aux institutions ou encore l'accompagnement du rétablissement des systèmes judiciaires. Mais la difficulté réside certainement dans l'identification des processus de justice, vérité et réconciliation que l'Organisation peut accompagner, les situations de sortie de crise ou de conflit et les situations de reconstruction de la démocratie ne renvoyant pas à la même approche de la transition.

La définition d'un processus de justice en période transitionnelle sur laquelle tous les acteurs peuvent s'accorder est alors essentielle. Si on admet, conformément à la définition adoptée par le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport devant le Conseil de sécurité (2004), que la justice en période de transition recouvre « *l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation* », alors les spécificités de ce type de processus se font jour.

Premièrement, les processus de transition, justice, vérité et réconciliation commandent une approche au cas par cas (les situations de la Côte d'Ivoire et de la Guinée le confirment parfaitement). Il y a donc une nécessaire contextualisation et une appropriation locale de l'enjeu et des mécanismes qui rendent impossible, et peu souhaitable, la création d'un modèle. Au contraire, aucune situation ne ressemblant

à une autre, l'objectif est de fournir aux États une sorte de boîte à outils dans laquelle ils peuvent choisir les procédures les plus adaptées au besoin local. Cette forme de justice pourrait donc être qualifiée de justice particularisée qui opère in situ.

Deuxièmement, ces processus ont aussi un caractère dérogatoire. D'abord, parce qu'ils renversent la normalité dans la mesure où la situation transitionnelle est, par hypothèse, anormale ; et que tout doit être mis en œuvre à partir de règles marquées par leur caractère dérogatoire pour reconstruire une situation conforme à la normalité internationale. Ensuite, parce que les étapes de la transition doivent être accompagnées de mesures nécessairement limitées dans le temps avec toujours le risque que les mesures transitoires ne deviennent définitives et que la légalité dérogatoire ne s'érige en légalité de droit commun.

Troisièmement, les processus de justice, vérité et réconciliation en période de transition incitent à adopter une approche globale. La réflexion sur la mobilisation de ces mécanismes doit être inclusive et systémique ; et se placer dans le cadre des trois pouvoirs, et pas simplement – paradoxalement – dans le cadre du judiciaire, et ce durant toute la période transitionnelle. Elle doit prendre en compte les enjeux locaux et les enjeux globaux ; elle doit saisir les trajectoires individuelles et collectives, culturelles et sociales. En toutes hypothèses, cette vision holistique du processus oblige à mener toutes les réformes simultanément et conduit nécessairement à adopter une vision stratégique et inclusive, vision qu'entend définir et promouvoir l'OIF.

Mais bien que relatifs aux pays dans lesquels ils sont déployés, ces mécanismes reposent sur des séquences bien identifiées et s'ordonnent généralement autour de quatre grands piliers décrits par Louis Joinet dans son rapport sur la lutte contre l'impunité présentée à la Commission des droits de l'Homme en 1997 (cf. détails infra).

D'abord, le droit à la justice. Le choix de la juridiction compétente est important. Il peut s'agir d'une juridiction nationale, ou hybride, comme les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ou le Tribunal spécial pour le Liban, ou bien encore d'un tribunal *ad hoc* comme le Tribunal

pénal international pour le Rwanda, voire d'une juridiction permanente, comme la CPI. Plus largement, le recours à des processus extrajudiciaires peut être envisagé, le tout, et toujours, dans une logique de complémentarité et d'articulation avec les mécanismes juridictionnels. Chacune de ces formes, qui présente des points forts et des faiblesses, doit fixer des règles en matière de compétence temporelle et matérielle, de sanction, d'amnistie et de réparation.

Ensuite, le droit à la vérité. Les enquêtes sont le plus souvent organisées dans le cadre d'institutions qui appartiennent à la famille des commissions vérité (et réconciliation). Ces commissions ont pour mission « *de recueillir [...] des informations permettant de mieux comprendre les mécanismes d'oppression violatrice pour en éviter le renouvellement* », ainsi que l'a formulé Louis Joinet lors de la Conférence « Un état des lieux des principes et standards internationaux de la justice transitionnelle », tenue en 2006 à Yaoundé. Un exemple récent avec la Tunisie, qui a mis en place en avril 2011 la Commission nationale d'établissement des faits sur les exactions commises durant les derniers événements. Ces commissions permettent ainsi de s'adresser à des milliers de victimes afin de comprendre l'ampleur et les types de violations commises et établir leur réalité. Là encore, la complémentarité avec les juridictions doit jouer. Les commissions vérité ne sont pas destinées à agir comme des tribunaux et ne peuvent être un substitut à un processus judiciaire visant à établir des responsabilités criminelles individuelles. Elles rendent des conclusions à l'issue de leurs travaux ; conclusions sur la base desquelles il revient aux juridictions nationales d'engager ou de ne pas engager de poursuites.

Suit le droit à réparation. Plusieurs éléments répondent à cette obligation. Il s'agit d'une indemnisation matérielle, d'une restitution des biens, de mesures de réhabilitation pour les victimes, de mesures symboliques comme des excuses publiques, une commémoration ou un mémorial. Toute recommandation en vue de réparation ne doit pas pour autant être considérée comme un substitut à la traduction des responsables en justice ou comme un obstacle pour les victimes de demander aussi réparation

## Renforcer la lutte contre l'impunité

devant les tribunaux (et donc d'obtenir une sanction juridique).

Enfin, des garanties de non-répétition et des réformes institutionnelles doivent être proposées. L'État doit procéder à un *vetting* (vérification et filtrage institutionnel), c'est-à-dire à des réformes notamment en matière de systèmes de sécurité (RSS) et de justice – afin de permettre la responsabilité pénale à l'égard des violations du passé supposées et de s'assurer que des institutions politiques efficaces et équitables puissent prévenir les abus éventuels –, de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), les violations massives de droits de l'Homme étant très souvent commises par les agents de sécurité.

Toutes les institutions, judiciaires, parajudiciaires ou extrajudiciaires qui interviennent dans le cadre des différentes séquences des processus de justice et vérité en période de transition, doivent nécessairement travailler de concert et être articulées non seulement entre elles, mais aussi avec les formes de justice institutionnelle (nationale, régionale ou internationale) existantes. Sans quoi, les mécanismes risquent l'inefficacité, et le processus de justice, vérité et réconciliation l'illégitimité. Et c'est bien là le véritable défi pour l'OIF. Ces expériences de vérité et réconciliation, de construction de programmes de réparation, de recherche de garanties de non-répétition des exactions commises, adjointes à l'émergence de la justice pénale internationale et à la préoccupation toujours plus forte en Francophonie de lutte contre l'impunité, interrogent l'OIF sur la stratégie qu'elle doit mettre en œuvre pour appuyer ces processus et accompagner, dans ces champs précis, les États de l'espace francophone en situation de sortie de crise ou de conflit, ou en situation de consolidation de la démocratie.

La clarification du débat sur ces questions, déjà largement amorcée dans le *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* de 2010, se pose avec encore plus d'acuité aujourd'hui. D'une part, au vu de l'actualité (Côte d'Ivoire, Togo, Burundi, printemps arabes), d'autre part, car elle conditionne la compréhension et l'appropriation de ces processus par l'OIF et donc sa capacité à s'engager dans ces champs renouvelés d'intervention. Le besoin

d'identifier les actions pertinentes que l'Organisation pourrait mener est au fondement même de la construction d'une véritable stratégie que la Francophonie appelle de ses vœux en matière de transition, justice, vérité et réconciliation.

## Le contexte international

La problématique de la justice en période de transition est l'objet d'une actualité forte tant dans les droits nationaux (une quarantaine d'expériences répertoriées dans les domaines de justice, vérité et réconciliation à travers le monde) que sur l'agenda international. Le contexte actuel est propice à une réflexion d'ampleur sur ces processus d'autant que le questionnement est plus récent dans l'espace francophone que dans le monde anglo-saxon ; en témoigne l'absence de littérature abondante sur le sujet. Pour autant, les régressions démocratiques constatées dans certains États francophones, les transitions constitutionnelles issues des printemps arabes et la place toujours grande du droit pénal international obligent à s'interroger sur le sens et la portée de ces mécanismes.

## Le cadre multilatéral

Historiquement, le concept de « justice transitionnelle » est né en Amérique latine dans les années 1980 au lendemain des dictatures, puis a été utilisé en Afrique du Sud en 1993 ; il s'est épanoui parallèlement dans le monde anglophone soutenu par une doctrine anglo-saxonne juridique et politiste quasi militante et des organisations internationales qui ont vu dans son utilisation un instrument de légitimation du déploiement de leurs actions en faveur de la restauration de la démocratie. Le contexte dans lequel se déploie la « justice transitionnelle » est donc porteur mais aussi complexe.



### Sur le plan institutionnel (politique et onusien)

Plusieurs temps forts politiques ont permis l'émergence du concept anglophone de « *transitional justice* », montrant la montée en puissance de cette question dans le champ international.

Il faut d'abord citer le rapport commis par Louis Joinet en 1997, alors rapporteur spécial de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU. Dans ce rapport, intitulé *L'administration de la justice et les droits de l'Homme des détenus. Question de l'impunité des auteurs de violations des droits de l'Homme (civils et politiques)*, l'auteur pose les bases de la « justice transitionnelle » et identifie, notamment dans les annexes, quarante-deux principes structurant les processus de justice transitionnelle, connus aujourd'hui sous le nom de « principes Joinet ». Ainsi, l'auteur fait émerger le concept de « traitement du passé » qui trouve son origine dans « les principes de lutte contre l'impunité ». Ces principes reconnaissent les droits des victimes et les devoirs des États dans la lutte contre l'impunité, lorsque des violations massives des droits de l'Homme et du droit humanitaire international ont eu lieu. Ils prévoient la réalisation d'initiatives combinées assurant la réalisation de ces droits et devoirs dans les domaines du droit de savoir, du droit à la justice, du droit aux réparations et des garanties de non-répétition. L'ONU s'est approprié ces grands principes, qu'elle nomme « *Ensemble de principes pour la protection et la promotion des droits de l'Homme par la lutte contre l'impunité* », principes auxquels elle se réfère en tant que de besoin dans les vises de ses résolutions portant sur le sujet.

D'autres rapports ont creusé le sillon ouvert par Louis Joinet et contribuent à nourrir la réflexion onusienne sur la problématique de la justice de transition. Ainsi en est-il du rapport du Secrétaire général des Nations unies remis au Conseil de sécurité en août 2004, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, et repris dans la *Note d'orientation du Secrétaire général. L'approche des*

*Nations unies en matière de justice transitionnelle* du 10 mars 2010 ; ou encore du rapport du Secrétaire général intitulé *Unissons nos forces : renforcement de l'action de l'ONU en faveur de l'État de droit* (A/61/636-S/2006/980).

Dans ce contexte de forte prise de conscience, des résolutions ont été adoptées. Parmi les plus significatives, il faut relever la résolution 60/147 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005 sur les Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'Homme et de violations graves du droit international humanitaire. Pour le Conseil de sécurité, il convient de mentionner la résolution 1325 de 2000 qui insiste sur la responsabilité des États de mettre fin à l'impunité et de réprimer ceux qui sont responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre. Elle recommande d'exclure ces crimes des dispositifs d'amnistie chaque fois que cela est possible. La Commission des droits de l'Homme a, pour sa part, adopté plusieurs résolutions portant sur les droits de l'Homme et la justice de transition (2005/70 du 20 avril 2005) ; sur l'impunité (2005/81 du 21 avril 2005) ; et sur le droit à la vérité (2005/66 du 20 avril 2005). Le Conseil des droits de l'Homme a quant à lui adopté, d'une part, des résolutions en matière de « justice transitionnelle » qui portent sur les droits de l'Homme et la justice de transition (12/11 du 1<sup>er</sup> octobre 2009) ou le droit à la vérité (9/11 du 18 septembre 2008 et 12/12 du 1<sup>er</sup> octobre 2009) ; et, d'autre part, des décisions sur le droit à la vérité (2/105 du 27 novembre 2006) et la justice de transition (4/102 du 23 mars 2007) notamment.

La résolution la plus récente est celle du 29 septembre 2011, par laquelle le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies décide de créer un nouveau mandat de rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, des réparations et des garanties de non-répétition (A/HRC/RES/18/L.22) en vue de répondre aux situations dans lesquelles ont été commises des violations flagrantes des droits de l'Homme et des violations graves du droit international humanitaire. Nommé pour trois ans, le rapporteur spécial a pour mission de fournir une

## Renforcer la lutte contre l'impunité

assistance technique dans les domaines relevant de son mandat ; de recueillir les informations sur les situations nationales, notamment sur le cadre normatif, sur les pratiques et expériences nationales, comme les commissions vérité et réconciliation et autres mécanismes, en rapport avec la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition ; de recenser et promouvoir des bonnes pratiques en la matière.

Au vu de cette préoccupation constante des Nations unies et de l'intense actualité de la justice de transition dans le champ international, il n'est finalement pas surprenant que le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme se soit doté d'une section *Rule of law* au sein de ses directions, institutionnalisant ainsi la question de la justice en période de transition en son sein.

Parallèlement, enfin, sur le plan des organisations non gouvernementales, il faut mentionner la création en 1992 du Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) dont la mission est d'accompagner les procédures de traitement des violations massives des droits humains en développant, dans plus de trente pays aujourd'hui, des solutions holistiques pour établir les responsabilités et revenir à une paix durable. Depuis lors, de nombreuses ONG ont intégré en leur sein des programmes et activités sur ces questions.

### Sur le plan du droit (dimension juridictionnelle)

Dans un contexte d'intensification des relations internationales et de lutte contre l'impunité, la montée en puissance du droit international pénal est inéluctable. Elle accompagne un dialogue transnational des juges dans lequel les juridictions pénales internationales font figure de degré avancé des processus d'internationalisation. Parallèlement à l'internationalisation normative, c'est l'internationalisation institutionnelle, que la communauté des États appelle de ses vœux, qui est marquante. L'émergence du droit pénal international ne fait en réalité que pointer les carences des législations nationales ; et le fonctionnement de la CPI sur la base du principe de complémentarité, qui n'est autre chose qu'une forme de subsidiarité, en est

la traduction juridictionnelle. C'est pourquoi, face aux défaillances nationales dans le traitement et la répression des violations massives des droits de l'Homme, la communauté internationale a décidé de la création de juridictions internationales pénales. L'adoption du Statut créant la CPI, le 17 juillet 1998, première juridiction permanente à vocation universelle, a constitué sous cet angle une étape historique dans la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves.

La contrepartie de la création de cette juridiction inédite réside dans les fortes attentes qu'elle a suscitées et les violentes critiques qu'elle a engendrées (cf. *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone. Bamako, dix ans après, 2000-2010*). Du côté des attentes, l'entrée en vigueur du Statut, le 1<sup>er</sup> juillet 2002, puis son entrée en fonction progressive depuis 2003, a indéniablement constitué le principal espoir dans une lutte efficace contre l'impunité. Et ce non seulement en raison du mandat – large – 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.

La justice internationale se présente donc comme un instrument de progrès car étant l'ultime recours pour les victimes de crimes internationaux afin d'obtenir justice lorsque l'impunité est la règle dans le pays où les crimes ont été commis. Mais parallèlement, 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 dans la mesure où 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), semblant faire de la Cour une justice partielle contre les États les plus pauvres du Sud.

Pourtant, la Cour est un partenaire incontournable des processus de reconstruction de la paix et,

partant, de la justice en période de transition. Elle est une des réponses possibles pour la recherche de vérité et la demande de réparation. En amont, l'établissement de la vérité repose notamment sur l'instauration de commissions vérité. La recherche 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 ; en découle un devoir de l'État de garantir le droit à la vérité, à la justice, à la réparation et à la garantie de non-répétition. La vérité est un élément clé dans la recherche de justice. Aussi, en aval, l'établissement de la vérité doit se prolonger par la sanction des responsables des violations massives des droits de l'Homme. L'établissement de la vérité étant au cœur de toute action de reconstruction, de restauration et de pardon, l'objectif de réconciliation nationale par l'identification de la vérité est 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. La CPI apparaît donc comme un maillon essentiel dans le processus de reconstruction.

L'implication de la CPI dans les processus de transition, justice, vérité et réconciliation est d'autant plus nécessaire que la problématique de la recherche de vérité a sensiblement évolué depuis l'institutionnalisation de la Cour. Il s'opère aujourd'hui un glissement, semble-t-il, concernant l'auteur de la demande de vérité. Celle-ci n'émane plus seulement des victimes mais aussi, de plus en plus, des États ; et il en va ainsi dans l'espace francophone. Il y a certainement là une mutation en cours sur laquelle l'OIF peut s'appuyer et qu'elle peut accompagner.

## Le cadre bilatéral

Deux approches spécifiques de la « justice transitionnelle » doivent être mises en exergue dans la mesure où elles représentent deux différentes démarches bilatérales dans l'espace francophone. Elles ont cependant en commun de reconnaître le caractère diffus du concept et le risque de dévoiement ou d'instrumentalisation qui en découle.

## L'approche française

Pour le ministère des Affaires étrangères et européennes français (MAEE), la « justice transitionnelle » ne doit pas être prise comme un champ à part ; elle s'inscrit dans les processus de reconstruction de l'État de droit. Le MAEE fait de la justice et du rétablissement de la sécurité un de ses axes prioritaires dans le déploiement des programmes de coopération et de soutien à la consolidation de l'État de droit. Il s'intéresse à cet égard à la « justice transitionnelle » en liaison avec la justice internationale car les deux mécanismes sont indissociables et peuvent même être complémentaires. Lors du Sommet sur la révision du Statut de Rome à Kampala en 2010, la France s'est d'ailleurs engagée à aider à la diffusion des mécanismes de la CPI, notamment par la formation d'acteurs du droit pour renforcer les capacités des juristes et des décideurs des pays concernés.

L'approche développée par le ministère est plutôt pragmatique et de terrain ; elle est centrée sur le cas par cas. Dans la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle, la position a été prise de laisser faire les acteurs du pays ; la solution, même imparfaite, doit venir de l'État concerné et non du partenaire étatique qui accompagne le programme. La France intervient donc en appui mais sans volonté d'imposer une solution préconçue, qui viendrait « d'en haut ». L'accompagnement français prend ainsi plusieurs formes : sensibilisation au concept et au processus de « justice transitionnelle » en particulier dans l'espace francophone ; diffusion des travaux produits sur ce thème ; organisation de séminaires coordonnés avec la Suisse pour réunir les acteurs des divers pays concernés ; mise en place d'un cycle d'analyse de cas à l'initiative de la direction de la perspective du ministère avec pour objectif de réfléchir à une position française visant à articuler les sujets liés à la justice transitionnelle avec les actions diplomatiques et de coopération françaises (ont ainsi été étudiés – pour l'espace francophone – les cas de la Guinée, du Cambodge, de la République démocratique du Congo, de la Côte d'Ivoire...) ; appui aux OING de la société civile, notamment celles qui luttent contre les disparitions forcées ; enfin, avec l'aide de la Fédération internationale des ligues

des droits de l'Homme (FIDH), appui à la société civile pour renforcer le rôle des victimes dans les procès.

### L'approche suisse

La Suisse développe, depuis 2003, une approche conceptuelle et holistique dans une optique de transformation des conflits et de bonne gouvernance. En l'absence d'un modèle standard de justice transitionnelle, le département fédéral suisse des Affaires étrangères a ainsi activement contribué à l'élaboration d'un cadre conceptuel en la matière. Cette approche, qui repose sur les principes Joinet, identifie le droit de savoir, le droit à la justice, le droit à la réparation et les garanties de non-répétition comme les quatre domaines clés dans la lutte contre l'impunité. Constatant que dans les situations de crise, de fragilité et de transformation et de sortie de conflit, le besoin de justice, de vérité et de bonne gouvernance est immense, le terme de « traitement du passé » est préféré à celui de « justice transitionnelle », car le souhait est là d'insister sur une approche systémique qui travaille sur les quatre piliers des principes contre l'impunité couplés à une adéquate combinaison de l'agenda de la transition avec les initiatives à plus long terme (État de droit, développement, etc.). Dans ce sens, le terme de « justice transitionnelle » est un peu réducteur et équivoque quant au concept de transition.

Partant de ce cadre, le département conseille des gouvernements à leur demande pour la mise en place de processus du traitement du passé, contribue au développement de réflexions et à des initiatives multilatérales dans les champs « justice et paix », genre et traitement du passé, réparation et développement, DDR, sécurité, justice et archives et droits de l'Homme, et la prévention du génocide et des atrocités de masse. La méthode suisse, holistique, place les victimes au centre de la démarche comme sujets de droit. Elle vise ainsi le développement de partenariats basés sur la confiance et travaille souvent dans la logique de facilitation et médiation.

Sur le plan bilatéral, la Suisse soutient de nombreuses initiatives, par des conseils, un accompa-

gnement technique et politique, et un appui financier au Guatemala, en Colombie, en Bosnie, en Serbie, en Croatie, au Kosovo, en Indonésie, au Burundi et au Népal. Sur le plan multilatéral, elle a pris l'initiative de résolutions dans le domaine de la justice transitionnelle, notamment la création du mandat de rapporteur spécial pour la promotion de la vérité, justice, réparation et garanties de non-répétition soutenue par plus de quatre-vingts États membres de l'ONU. Elle s'est aussi associée à d'autres pays pour l'organisation d'événements de réflexion au Conseil des droits de l'Homme et en dehors (*cf.* les deux séminaires sur la justice transitionnelle dans l'espace francophone organisés à Yaoundé en novembre 2006 et novembre 2009 en partenariat avec la France et le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme).

### Le cadre de la société civile

La société civile, structurée *via* les OING, est largement impliquée dans les réflexions sur la « justice transitionnelle » et les débats sur les processus de réconciliation, dans la mesure où la plupart des organisations de droits de l'Homme interviennent en soutien aux victimes, en aide à la recherche des disparus, en appui à la recherche de vérité, dans les instances de dialogue national et plus généralement dans les différentes séquences des processus de « justice transitionnelle » et de reconstruction. Il en va ainsi d'Amnesty international ou de la FIDH qui déploie également des missions afin d'évaluer la situation des droits de l'Homme dans les pays concernés, en particulier en matière de lutte contre l'impunité (une mission de la FIDH s'est par exemple rendue en Guinée du 14 au 17 décembre 2011 et un programme de la FIDH sur la justice et la transition en Tunisie est actuellement financé par l'OIF). D'autres organisent des séminaires de sensibilisation aux questions de la justice, des réformes et du filtrage institutionnel, et plus généralement de l'État de droit (Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme – REMDH).

Parallèlement, le débat sur « la justice transitionnelle » se structure à l'Université. Plusieurs colloques interdisciplinaires ont eu lieu. Ainsi, à l'Université de La Rochelle (29 septembre-1<sup>er</sup> octobre 2011), à

l'initiative de pénalistes, s'est tenue une manifestation sur « La justice transitionnelle », qui a abordé les thèmes de la vérité et de la réconciliation, des poursuites, de l'amnistie, des juridictions étatiques dans les processus de justice transitionnelle, des juridictions internationalisées, de la CPI, le tout à travers diverses expériences (Espagne, Rwanda, Colombie, Burundi...). Un autre colloque, soutenu par la direction générale de la mondialisation du MAEE français, s'est déroulé à l'Université de Paris-Sorbonne (9-10 mars 2012) sur le thème « Justice transitionnelle : un paradigme de justice pour les transitions démocratiques ». La question a été abordée dans une perspective pénale, reconstructive, socio-économique et administrative en s'appuyant sur plusieurs études de cas (Liban, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Tunisie...). Il convient enfin de mentionner le séminaire « La justice transitionnelle : étapes et perspectives » organisé par Sciences po à Paris le 16 décembre 2011, qui a notamment permis de mettre en lumière les évolutions de la justice transitionnelle dans le contexte des printemps arabes et de s'interroger sur la manière de travailler avec les acteurs clés de la justice transitionnelle.

Sur le plan de l'enseignement, des formations voient le jour sur les problématiques liées à la reconstruction de l'État ou les transitions constitutionnelles dans l'optique de former des étudiants pour travailler dans les OING ou les différentes organisations qui prennent part aux processus de reconstruction dans les États en sortie de crise ou en situation de consolidation de la démocratie. Dans ce contexte porteur, la légitimité d'une action francophone, stratégique et concertée, ne peut faire aucun doute.

## Francophonie et justice, vérité et réconciliation

L'analyse de ces deux approches bilatérales, en ce qu'elles sont caractéristiques des modes d'intervention des partenaires internationaux en la matière, permet d'envisager une troisième voie qui correspondrait plus aux spécificités et à la pratique

francophones. Partant de ce constat, est-ce que la démarche francophone ne doit pas aussi passer par une réflexion terminologique pour proposer un affichage un peu différent, plus adapté aux modalités d'engagement de l'OIF ? Il convient d'user d'une sémantique qui ne renvoie pas à la seule origine anglo-saxonne du concept ; qui permette de lever les ambiguïtés de la notion de transition et de comprendre aisément les domaines couverts par la notion de « justice transitionnelle ». Cette réflexion apparaît nécessaire dans la mesure où le concept francophone adopté devra renvoyer aux priorités de l'Organisation dans le champ des questions de transition, justice, vérité et réconciliation, première étape de sa véritable appropriation tant par l'Organisation que par les États membres.

Ces enjeux ont notamment été débattus lors du séminaire portant sur la contribution francophone autour des questions de transition, justice, vérité et réconciliation qui s'est tenu le 13 janvier 2012 au siège de l'OIF et a rassemblé des experts et acteurs de ces processus (Louis Joinet, Pauline Carmona, Luc Briard, Mô Bleeker, Amady Ba, Xavier Philippe, Driss El Yazami, Joseph Ndayizeye, Florent Geel, Fabrice Hourquebie). Les discussions ont porté sur : les approches bilatérales française et suisse ; les expériences nationales sud-africaine, marocaine, burundaise ; ou encore l'accompagnement des processus par la CPI.

## Les textes francophones de référence

Quels instruments francophones peuvent être invoqués en soutien de la détermination du mandat de l'OIF en matière de justice en période de transition ? La lecture des différents engagements francophones montre que les références qui peuvent être déduites des textes ne sont pas nécessairement expresses ou explicites mais sont toutes connectées à la question de la reconstruction de l'État de droit, à l'apaisement social, à la sortie de crise ou de conflit et à la réconciliation. L'enjeu pertinent n'est donc certainement pas tant celui de l'existence du mandat, qui existe bien et qui découle d'un attachement constant de la Franco-



## Renforcer la lutte contre l'impunité

phonie à ces questions, que celui de son périmètre, afin de définir clairement les actions que l'Organisation peut mener dans ce champ.

La Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, texte normatif de référence pour la Francophonie, fixe un cadre général aux actions visant à soutenir le renforcement de l'État de droit, la consolidation des institutions démocratiques et la promotion d'une société civile et politique apaisée, conformément à l'engagement du chapitre 4. De manière plus précise en faveur d'une vie politique pacifiée et particulièrement afin de lutter contre l'impunité, les chefs d'État et de gouvernement s'engagent à « adopter [...] 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 [...] » (point D-22).

L'acte final du Symposium international portant sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, Bamako + 5, qui s'est tenu au Mali (6-8 novembre 2005) réitère l'engagement de Bamako et recommande, en ce qui concerne la consolidation de la paix, de mettre l'accent sur « des appuis, toujours plus adaptés, aux processus de sortie de crise et de transition par un accompagnement approprié sur le plan juridique et politique, dans le respect de la créativité et des dynamiques endogènes » (point C).

Autre instrument pertinent – même si les références auxquelles il est possible de faire appel sont parfois plus indirectes –, la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine, adoptée le 14 mai 2006. Conformément à la Déclaration de Bamako, elle amplifie la dimension politique de la Francophonie. Les ministres rappellent en préambule que le Cadre stratégique décennal de la Francophonie adopté au Sommet de Ouagadougou en novembre 2004 définit des objectifs stratégiques « 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 crise, de transition démocratique et de consolida-

tion de la paix », objectif en application duquel les ministres sont déterminés « 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 » (point 39). Le point 5, par lequel les ministres s'engagent à « 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 », condense alors à lui seul toute la philosophie de la mobilisation des processus de justice, réconciliation et vérité en période transitionnelle. En découlent le point 2, pour la phase des poursuites judiciaires, au terme duquel la responsabilité de protéger « 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 » ; le point 15, pour la phase d'établissement de la vérité, qui dispose que les ministres appuient auprès de la Commission de consolidation de la paix « les pays en situation de sortie de crise pour conforter leurs processus de réconciliation nationale et leurs efforts visant à assurer la gouvernance démocratique » ; et le point 34, pour la phase de démobilisation et réintégration – indispensable séquence d'un processus de justice en période de transition –, au terme duquel les ministres s'engagent, dans un souci d'une paix durable, à « faciliter, dans les pays sortant de crise et de conflit, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) de tous les combattants et particulièrement des enfants soldats ».

La Déclaration des ministres francophones de la Justice, adoptée à Paris le 14 février 2008, d'une part, prolonge le cadre d'intervention précédemment défini et, d'autre part, l'approfondit en manifestant une volonté encore plus nette de s'impliquer dans les processus de justice, vérité et réconciliation, conformément d'ailleurs aux demandes formulées en ce sens par des États au moment de la discussion sur le contenu de la Déclaration. Les ministres rappellent ainsi que « la prévention des conflits et l'accompagnement des processus de sortie de crise, de transition et de consolidation de la paix [...] » sont une des priorités de l'action francophone ; et réaffirment ensuite leur détermination au



service « de la prévention des conflits et de l'accompagnement des processus de sortie de crise et de transition » (point 1-a) et leur attachement au « [...] développement de la justice pénale internationale et de son rôle dans la protection des droits de l'Homme, le rétablissement de l'État de droit et la lutte contre l'impunité » (point 1-c). En écho, et pour renforcer l'action de la justice internationale pénale permanente dans sa lutte contre l'impunité, les ministres entendent porter une attention soutenue « à l'adoption de dispositions pour lutter efficacement contre l'impunité, en empêchant que les auteurs de crimes puissent trouver refuge sur le territoire de nos États et en veillant à une bonne coopération avec la justice internationale en matière de lutte contre le crime de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité » (point 2-b) [et point 2-c sur le principe de complémentarité entre les juridictions nationales et la CPI]. Mais parce que les processus judiciaires et extra-judiciaires en matière de vérité et réconciliation doivent nécessairement s'articuler pour être efficaces, les ministres soulignent aussi leur ferme attachement « au renforcement des capacités de l'institution judiciaire en période de transition, non seulement parce qu'elle est au service de la vérité sur les exactions commises et leurs auteurs, mais parce que, dans ce contexte particulier, elle peut ouvrir la voie à la réconciliation » (point 2-d). En conséquence de quoi, l'engagement est pris « de faire du développement de la justice un moyen pour renforcer les capacités institutionnelles de l'État, prévenir sa fragilisation et accompagner les sorties de crise, tant par l'identification des besoins de la justice dans le traitement de la phase de sortie de crise ou de conflit que par la mise en place de mécanismes d'alerte précoce » (point 5-b).

Il faut rappeler que ces engagements s'inscrivent dans le prolongement de la Déclaration du Caire, adoptée par les ministres de la Justice en 1995, qui pour « le respect des droits fondamentaux de l'Homme » (point 4-C) marquait déjà son soutien appuyé à l'instauration d'une justice pénale internationale crédible, quelle que soit sa forme, en prévoyant de « prendre des mesures d'urgence en faveur du Rwanda, du Burundi, du Cambodge, du Tchad et d'Haïti, États particulièrement éprouvés, contre les violations massives des libertés et des

droits fondamentaux de l'Homme qu'engendrent les guerres » (alinéa 5) ; et en insistant sur la nécessité d'« accélérer l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions législatives internes, la mise à disposition en personnel et le versement des contributions financières permettant la mise en œuvre effective des Tribunaux internationaux d'ex-Yougoslavie et du Rwanda » (alinéa 12) et de « participer activement à la poursuite des travaux relatifs à la convention instituant une Cour criminelle internationale ».

Enfin, la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement adoptée à Montreux les 23 et 24 octobre 2010 confirme, à un niveau plus politique, les orientations actées dans la Déclaration de Paris, en les replaçant dans la perspective stratégique définie par les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, « instruments de référence de la Francophonie au service de la paix, de la démocratie, de la consolidation de l'État de droit, du respect des droits de l'Homme, de la prévention des conflits et de la sécurité humaine » (point 11). Les chefs d'État et de gouvernement rappellent que « le développement, la paix, la sécurité et les droits de l'Homme sont inséparables et se renforcent mutuellement » (point 10). En découle l'engagement à combattre « par les moyens diplomatiques et juridiques appropriés la violence armée qui porte atteinte à la sécurité [...] » (point 10).

## Les réalisations et les actions déjà déployées

De manière non exhaustive, il est possible de référencer quelques exemples typiques illustrant clairement l'engagement de l'OIF. S'appuyant sur les principes de la Déclaration de Bamako en faveur du plein respect des droits de l'Homme, l'accompagnement des transitions constitutionnelles et politiques se trouve au cœur des actions déployées par l'Organisation. Les stratégies de renforcement de l'État de droit dans les pays en crise ou sortie de crise placent au fondement même de la démarche l'objectif de réconciliation par l'identification de la vérité et de la restauration du dialogue national, et font de cet objectif le premier moyen de lutte contre l'impunité, permettant ensuite la poursuite et

## Renforcer la lutte contre l'impunité

la sanction des auteurs de violations graves des droits de l'Homme. L'OIF a pu notamment apporter son soutien à deux types de processus.

Premièrement, le soutien à l'établissement de commissions vérité et réconciliation ou d'institutions équivalentes. Cette préoccupation n'est étrangère ni à l'espace francophone, ni à l'action de l'OIF. Déjà, le *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* de 2010 mentionnait un certain nombre d'activités. Sur le terrain des actions déployées en faveur de l'établissement de la vérité, l'OIF a apporté son soutien à la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR) dont la création le 25 février 2009 a fait suite aux recommandations des deux missions d'enquête mises en place au Togo : la Commission d'enquête nationale sur l'élection présidentielle du 24 avril 2005 et la mission du HCDH chargée d'établir les faits qui ont déchiré le Togo du 5 février au 5 mai 2005. La CVJR a reçu une aide technique et financière de la part de l'OIF, qui a notamment appuyé ses actions d'information et de sensibilisation à l'intention des acteurs togolais au début du processus (chefs religieux, journalistes, étudiants et corps professoral des Universités de Lomé et de Kara). La CVJR a également effectué des tournées dans les régions des Savanes, de Kara, de Sokodé, d'Atakpamé et de Tsévié à la rencontre des populations pour les sensibiliser et les impliquer au processus initié par la Commission pour l'identification des faits et l'établissement de la vérité.

Après avoir recueilli les dépositions, constitué une base de données, enquêté et auditionné les victimes, la CVJR a formulé des recommandations dans son rapport final du 3 avril 2012 en vue de garantir la non-répétition des actes commis au Togo de 1958 à 2005, de consolider l'État de droit, d'apaiser les victimes, de lutter contre l'impunité et contre les raisons de ces violences ainsi que de prévenir les nouveaux conflits. Ces recommandations s'articulent autour de grandes réformes institutionnelles relatives au système judiciaire, aux forces armées, à la police, au système politique, mais également concernent la réforme de l'organisation globale de la société, ainsi que la mise en place d'un programme de réparation des victimes.

Deuxièmement, le suivi de la réflexion en cours par la participation aux réunions régionales et internationales sur les thématiques liées aux questions de justice, vérité et réconciliation en période de transition. Ainsi, l'OIF a été présente à la II<sup>e</sup> Conférence régionale sur « La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la paix durable » organisée à Yaoundé (17-19 novembre 2009), qui a rassemblé une centaine d'experts nationaux et internationaux. Le but était de mener une réflexion à la fois théorique et pragmatique sur les enjeux de la justice et de la paix en fonction des phases de conflit et de sortie de conflit, et sur les équilibres à travailler selon les différentes séquences. Elle a aussi, et surtout, permis de mettre en lumière des expériences de processus de paix et de dialogue politique dans le cadre desquels des outils de justice en période transitionnelle sont mobilisés dans l'espace africain francophone.

De même, l'OIF a participé à la réunion « La réforme des systèmes judiciaires à la suite du printemps arabe », organisée par le REMDH à Rabat (11-12 février 2012), où la question des modalités de réforme du cadre juridique des systèmes judiciaires en période de conflit ou de transition était au cœur des échanges. Magistrats, membres de la société civile (OING présentes dans le monde arabe) et experts en matière de justice transitionnelle se sont notamment interrogés sur les défis liés à l'assainissement des institutions, leur restructuration et, plus largement, le *vetting*, notamment dans le secteur de la justice, puisque devant aussi impliquer des forces de sécurité sans qu'il soit possible d'oublier le passé. Autre défi : celui de juger les symboles de l'ancien régime avec un arsenal juridique inadapté (les textes nationaux ne visent pas ces situations exceptionnelles de crimes) et des tribunaux qui n'en ont pas la capacité (les magistrats n'ont pas de connaissances sur la nature des crimes...). Dans tous les champs abordés, l'OIF possède un savoir-faire qui pourrait lui permettre d'accompagner, de manière ciblée, les processus de transition, justice, vérité et réconciliation.

Les expériences récentes de rupture de la démocratie dans certains pays de l'espace francophone doivent ainsi inciter l'Organisation, en s'appuyant sur le mandat donné par la Déclaration de Bamako,

à faire valoir sa spécificité dans les actions visant à permettre l'établissement des faits et à asseoir ses interventions dans le cadre d'une véritable stratégie francophone sur les questions de justice, vérité et réconciliation.

Il apparaît ici utile de souligner l'apport et le rôle en ce domaine de certaines actions de coopération juridique et judiciaire de l'OIF, comme l'appui (et le suivi des conclusions) à la tenue d'importantes manifestations nationales de dialogue et de réconciliation à forte dimension cathartique, tels « les états généraux de la justice » que différents États francophones en sortie de crise (Tchad, République centrafricaine, Guinée, Niger...) ont organisés au cours des dernières années.

L'échange et le dialogue entre les praticiens du droit et la société civile au niveau national sont mobilisateurs et permettent une meilleure appropriation ultérieure par l'ensemble de la société des plans de réforme de la justice qui en découlent et doivent contribuer à la restauration et au renforcement de l'État de droit.

Les opérations de terrain qui s'ensuivent (soutien à l'information juridique, à la diffusion du droit, à la formation et au renforcement institutionnel de l'appareil judiciaire de ces pays, conformément aux plans et politiques nationaux élaborés) constituent autant d'éléments pratiques en faveur du fonctionnement de la justice en période de transition.

## La plus-value d'une approche francophone

En considération du mandat donné par les instruments francophones et de l'actualité des crises, des sorties de crise, des transitions politiques et des situations de consolidation de la démocratie dans les pays membres de l'Organisation, il apparaît nécessaire d'identifier les paramètres d'une approche francophone des processus de justice, vérité et réconciliation en soutien à la mise en œuvre d'une véritable stratégie de l'OIF dans ce champ spécifique.

## Quelle spécificité pour la Francophonie ?

Pourquoi la Francophonie doit-elle s'impliquer dans les processus de justice en période de transition ?

Du point de vue de l'Organisation, une implication est nécessaire pour au moins trois raisons. D'abord parce que les enjeux en matière de justice, vérité et réconciliation sont en adéquation avec les préoccupations constantes et les plus essentielles de l'OIF desquelles ils ne doivent pas être isolés. Les processus de transition, justice, vérité et réconciliation s'inscrivent en soutien à la reconstruction de l'État de droit, de la promotion des droits de l'Homme, de la justice et de la paix, et de la lutte contre l'impunité, objectifs clairement assignés à la Francophonie par la Déclaration de Bamako. Dans l'intérêt d'une complémentarité et d'une synergie caractéristiques de la démarche francophone, l'OIF doit en conséquence veiller à ce que les besoins de justice ne soient pas un obstacle à la paix ; éviter l'amnistie sans discernement et les stigmatisations infamantes ; 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 ne soient pas des textes « bric à brac » qui entendent régler de manière radicale et non coordonnée 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).

Ensuite, parce que les récents mouvements, dans le monde arabe (Tunisie, Maroc, Égypte) et dans l'espace francophone (Liban, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal...), en faveur de la démocratie sont soutenus et salués par la Francophonie dont le savoir-faire est reconnu dans les différentes phases des processus de transition, notamment pour : assurer une cohérence avec les activités en matière de justice internationale – en particulier, les actions dans le cadre de la CPI ; assurer une continuité d'action avec les activités liées à l'observation électorale et aider ses États membres au rétablissement durable des droits et des libertés ; accompagner les processus de transition en cours, avec la mise en place de réformes et de dispositifs importants, pour

## Renforcer la lutte contre l'impunité

répondre à un besoin urgent de la population d'être en sécurité. La justice en période de transition est intrinsèquement liée à la RSS et au DDR.

Ainsi, et enfin, dans le cadre des dispositifs de Bamako et de Saint-Boniface, la Francophonie peut apporter une plus-value considérable en mettant à contribution ses compétences en matière de RSS pour accompagner le processus transitionnel dans son ensemble et lutter contre l'impunité tout en renforçant l'État de droit. Ce faisant, elle participe à la mise en place des garanties de non-répétition (des violations graves des droits de l'Homme), essentielles dans les processus de justice en période de transition pour que les victimes ne subissent pas à nouveau une violation de leurs droits. Ces garanties de non-répétition impliquent un ensemble de réformes institutionnelles et de mesures à même de garantir le respect de l'État de droit, de susciter et d'entretenir une culture du respect des droits de l'Homme et de rétablir la confiance de la population dans ses institutions. À ce titre, la réforme des lois et institutions contribuant au maintien de l'impunité, la dissolution des groupements armés non étatiques, la démobilisation et la réintégration sociale sont des étapes indispensables, pour lesquelles l'OIF dispose d'une expertise et d'un savoir-faire indiscutables.

Du point de vue des États, l'implication de l'OIF est nécessaire au moins pour la simple raison qu'il existe une demande forte de leur part, notamment des pays africains, pour un accompagnement dans les processus de recherche de vérité et de réconciliation nationale particulièrement dans des situations de sortie de crise, de post-conflit (Côte d'Ivoire, Rwanda, Burundi, Madagascar...) ou de violences électorales (Togo, République démocratique du Congo...). Or, s'il n'y a pas de volonté politique forte, et donc étatique, les processus judiciaires et extrajudiciaires en période transitionnelle n'ont que très peu de chances d'aboutir. D'autant que la demande peut aussi émaner d'États dans des situations de consolidation de la démocratie (Maroc...). Les processus de justice et vérité ont alors pour but de revenir sur la période conflictuelle pour en solder les effets. Il s'agit dans ce cas de renforcer la justice et l'État de droit pour promouvoir la réconciliation nationale et contribuer

à empêcher le retour du conflit. Il y a toujours en conséquence une notion d'urgence : à agir sur le court terme pour rétablir l'État de droit et mettre fin à la rupture ; à mettre sur la table les instruments du dialogue national et à ouvrir la voie à un processus de réconciliation. Il n'y a rien de pire que l'oubli qui en l'espèce vaut amnistie.

Sous cet angle, la plus-value francophone repose sur une méthode et un savoir-faire. La méthode, c'est le multilatéralisme, la mutualisation des moyens et la complémentarité et les synergies qui en découlent. C'est le point fort de l'OIF, et en particulier de sa Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme. Elle est et doit rester un lieu privilégié de concertation, d'échange d'expériences et de proximité entre États, experts et OING. Elle est un appui et un relais conformément au point 6-d de la Déclaration de Paris, « *pour le développement d'un partenariat rénové de l'OIF avec les autres acteurs intervenant dans les domaines du droit et de la justice* ». Le savoir-faire, c'est l'expertise mobilisable via les réseaux institutionnels et professionnels ainsi que les organisations de la société civile accréditées, la capitalisation de la réflexion francophone et les capacités de réaction et d'intervention de l'Organisation dans des champs connus et connexes à ceux de la justice en période transitionnelle.

### Les contours de la démarche francophone

L'enjeu est double. D'une part, il s'agit de définir une approche francophone en matière de justice, droits de l'Homme et réconciliation, et donc de parfaire la capacité d'expertise de l'OIF et de renforcer la maîtrise de ces problématiques pour identifier les actions utiles et pertinentes. D'autre part, il s'agit d'accentuer la présence francophone sur la scène internationale. C'est la question de l'influence de la Francophonie qui se pose, avec en toile de fond la concurrence des systèmes juridiques et le respect de la diversité des droits infra-étatiques, lors de l'accompagnement des différentes séquences des processus transitionnels en cours.

Trois moyens d'intervention semblent identifiables à ce stade pour conforter le savoir-faire de l'OIF et apporter une véritable plus-value à son implication

### **Les réseaux institutionnels**

Les réseaux institutionnels de la Francophonie ont incontestablement un rôle à jouer, tant en raison de la spécificité institutionnelle qu'ils incarnent qu'en raison de l'expertise et du savoir-faire qu'ils mobilisent, et ce conformément au point 6-c de la Déclaration de Paris. Développer un mode d'intervention *via* les réseaux en matière de justice, vérité et réconciliation prend tout son sens dans la mesure où, d'une part, ces actions rencontrent les attentes et les besoins des pays francophones ; et où, d'autre part, le nombre de réseaux dans le secteur du droit et de la justice, ainsi que leurs structures permettent un maillage optimal du territoire francophone et un retour d'informations pragmatiques et de terrain susceptibles de servir d'appui à des analyses contextualisées.

Parallèlement, les réseaux doivent contribuer à la structuration d'une approche et d'une expertise dans ces champs précis *via* la constitution d'un vivier d'experts mobilisables, telle que le prévoit le point 6-c de la Déclaration de Paris : « *Constituer, sous la forme d'une banque d'experts, un vivier spécialisé dans les différents secteurs de la justice, susceptible d'être ainsi rapidement mobilisé pour la réalisation des actions entreprises par l'OIF.* » L'OIF peut d'ores et déjà mettre à profit de nombreux travaux déjà réalisés et pertinents en ce qui concerne la réforme des systèmes de sécurité, la réforme judiciaire, la justice constitutionnelle en période de crise, etc., faisant ainsi capitaliser l'expertise francophone déjà produite.

### **Les OING accréditées**

Les OING accréditées auprès de l'OIF ont acquis une expérience digne d'être connue et discutée en matière de transition, justice, vérité et réconciliation. La participation de l'OIF à leurs travaux (FIDH, Amnesty international, REMDH notamment) et leur présence aux différentes réunions de l'OIF sont une étape essentielle de l'échange d'expertises et de la mise en évidence des bonnes pratiques.

Ainsi, la FIDH est un acteur de premier plan des processus de justice en période transitionnelle en raison de son mandat, sa structure, sa nature... Intervenir dans ces processus demeure un moment

privilegié d'action pour les OING dans la mesure où les victimes sont au centre du processus et où leur cause connaît un écho particulier au sein des associations de la société civile. La FIDH a en conséquence développé une doctrine de l'action autour de quelques principes d'intervention : expliquer les mécanismes de « justice transitionnelle » en plaçant l'État et le citoyen au centre des processus ; apporter à l'État et à la société civile une forme de créativité en défendant l'idée que les mécanismes à mettre en place sont multiples et qu'ils doivent répondre aux besoins locaux en sachant revisiter l'histoire et les violations des droits de l'Homme qui ont été commises ; coordonner les efforts politiques nationaux et de la société civile ; enfin, contribuer à la libération de la parole.

### **Le relais de la Cour pénale internationale**

L'OIF peut certainement proposer une approche renouvelée de la justice transitionnelle en associant, par exemple, de nouveaux partenaires, telle la CPI. La justice pénale internationale n'est pas traditionnellement considérée comme un maillon des processus de justice en période transitionnelle car la relation n'est a priori qu'indirecte. Impliquer les différentes formes de justice pénale internationale dans les procédures de justice en période de transition reviendrait en quelque sorte à externaliser le problème à résoudre pour le mettre dans les mains d'une justice plus établie, et qui fonctionne, mais qui n'a plus rien de transitionnel.

Pourtant, si la CPI n'est pas directement considérée comme un élément de la justice en période transitionnelle, elle participe incontestablement à son processus global par la sanction des responsables des violations massives des droits de l'Homme et sa mission première qui est de lutter contre l'impunité. Plusieurs raisons plaident en faveur d'une conception de la justice en période transitionnelle qui puisse impliquer la CPI. Premièrement, les quatre principes d'intervention sur la base desquels le procureur a bâti sa stratégie : enquêtes ciblées sur les crimes les plus graves ; poursuite des plus hauts responsables ; approche coopérative ; approche positive de la complémentarité, la CPI n'intervenant que si les États se déclarent incompétents. Elle peut donc être une arme pour poursuivre les premiers



responsables dont on sait que les actes commis relèvent de sa compétence et aussi qu'ils ne peuvent pas être poursuivis au niveau national. Les poursuites et le jugement peuvent avoir un effet sur les situations de conflit de manière générale. La Cour devient bien ainsi un allié de la justice en période transitionnelle. Deuxièmement, la vocation de plus en plus dissuasive de la CPI et la visibilité de son action par le biais des analyses préliminaires contribuent à donner plus de transparence et d'impact à son action. Troisièmement, en raison de la logique d'articulation entre les niveaux judiciaires internationaux, nationaux et parajudiciaires dans laquelle s'insère la justice pénale internationale, conformément à l'approche globale qui préside à tout mécanisme de transition, justice, vérité et réconciliation. L'exemple ivoirien est à cet égard emblématique. Au lendemain de la crise électorale qui a débuté fin 2010, la démarche ivoirienne d'apaisement repose sur trois piliers : la justice pénale internationale (avec le processus d'enquête de la CPI) ; la justice nationale (avec l'enquête sur les crimes économiques dans une action coordonnée avec la justice internationale) ; et la Commission vérité, dialogue et réconciliation. Ce triptyque agit dans la même direction, la recherche de la vérité, mais avec des moyens distincts.

Toutes ces procédures participent incontestablement de l'intériorisation par les différents acteurs du rôle réel et potentiel de la CPI et, ce faisant, contribuent à l'apaisement recherché dans les processus de réconciliation. La CPI (et plus largement la justice pénale internationale *ad hoc* comme, pour l'avenir, le Tribunal spécial pour le Burundi) est un

acteur ou, à défaut, un partenaire, peut-être encore résiduel, mais bien présent de la justice en période de transition. C'est à ce stade qu'il faut intégrer un principe de subsidiarité qui permettrait de faire de la CPI un acteur d'exception des processus de justice, vérité et réconciliation là où, quand elles le peuvent, les institutions judiciaires nationales, voire traditionnelles (par exemple les gacaca au Rwanda), et les commissions vérité devraient apparaître comme les acteurs de droit commun. En trame de fond se dessine l'appropriation du processus de justice en période de transition par les victimes ; appropriation qui est d'autant plus facilitée qu'elle est concernante, c'est-à-dire conditionnée par la plus grande proximité possible avec les populations victimes des violations massives des droits. Mais l'enjeu est peut-être moins de savoir si la CPI doit être impliquée dans ces processus que de déterminer le moment de son intervention au cours des séquences de recherche de vérité et de dialogue national, sans que cette intervention n'apparaisse trop stigmatisante et ne compromette l'équilibre entre traitement judiciaire du passé et logique de réconciliation.

Au final, et sur un plan général, l'OIF dispose des capacités d'expertise pour être un facilitateur dans la mise en évidence des bonnes pratiques (elle le fait déjà dans d'autres secteurs) et des expériences pertinentes en matière de transition, justice, vérité et réconciliation par le jeu des réseaux. Par cette plus-value, elle renforce l'appui et l'accompagnement qu'elle peut apporter aux États demandeurs dans l'espace francophone.



## Conclusions

Afin de mettre en place une véritable stratégie dans le champ de la justice en période de transition, l'OIF entend :

- amorcer une réflexion terminologique afin de définir un concept dont le sens et la portée soient en adéquation avec l'approche multilatérale de l'Organisation et avec ses priorités dans le champ de la transition, de la justice, de la vérité et de la réconciliation ;
- accompagner les processus des États en sortie de crise et en transition dans une approche globale qui prenne en compte tant les préoccupations des victimes que celles de l'État en matière de vérité, réconciliation, réparation et reconstruction des institutions ;
- appuyer la création de commissions d'établissement de la vérité, type commission vérité et réconciliation, ou d'institutions équivalentes ;
- mobiliser ses compétences en matière de RSS, notamment pour accompagner le processus transitionnel dans son ensemble, lutter contre l'impunité et contribuer à la mise en place des garanties de non-répétition ;
- appuyer les initiatives visant à mobiliser une expertise pour accompagner la mise en place des processus de justice en période de transition *via* la mobilisation de ses réseaux institutionnels et professionnels ;
- prendre part aux réunions régionales et internationales sur les thématiques liées aux questions de justice, vérité et réconciliation en période de transition ;

- renforcer sa coopération avec la CPI ;
- accompagner les États qui s'engagent à ratifier les instruments internationaux pouvant servir de base juridique à la mise en place des processus de justice en période de transition ;
- inscrire son action dans une logique de complémentarité avec les autres OING qui interviennent dans ce champ.

En vue de rechercher l'apaisement, la réconciliation et favoriser la sortie de crise, l'OIF encourage ses États membres à :

- ratifier les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, comme le Statut de Rome instituant la CPI, et, au-delà, ceux qui peuvent servir d'appui au déploiement des séquences des processus de justice en période de transition ; et à les traduire dans les meilleurs délais dans leurs droits nationaux ;
- intensifier leur lutte contre l'impunité en usant de tous les moyens dont ils disposent pour faire la lumière sur les violations massives des droits de l'Homme commises sur leur territoire et pour restaurer durablement les droits et libertés, ainsi que le dialogue national en vue de préparer la réconciliation et la paix ;
- collaborer pleinement avec l'OIF dans la définition et la mise en œuvre d'actions au soutien du déploiement de la justice en période de transition dans l'État qui en aurait fait la demande.



# UN DROIT ENRICHIS AU SERVICE DE LA JUSTICE

La diversité culturelle et linguistique est au cœur des valeurs que la Francophonie défend en son sein, ainsi que dans ses relations avec les autres ensembles linguistiques et régionaux. Dans la logique de cet engagement, la Francophonie entend faire de la promotion de la diversité des cultures juridiques qui caractérisent ses États membres un sujet politique fort et une préoccupation centrale de ses actions de coopération dans un espace francophone qui reflète la réalité de la variété des situations, solutions et approches juridiques vécues par les citoyens francophones, et ainsi favoriser un meilleur accès au droit et à une justice plus proche des justiciables parce que mieux adaptée.

La mise en avant de cette diversité constitue aussi un puissant moyen de lutter contre un stérile affrontement entre grands systèmes juridiques et la tentation d'aller vers une uniformisation globalisée du droit, en lieu et place d'une harmonisation du droit plus respectueuse des histoires, des cultures et des réalités nationales politiques, économiques et sociales.

# DIVERSITÉ DES CULTURES JURIDIQUES : COMMENT RELEVER LES DÉFIS DE LA MONDIALISATION

La diversité culturelle et linguistique est au cœur des valeurs que promeut la Francophonie et au cœur de l'identité de l'espace francophone, ce qu'attestent directement ou indirectement les engagements francophones souscrits, notamment depuis la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000 dans laquelle les chefs d'État et de gouvernement ont proclamé 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* ».

Les engagements pris par la suite s'inscrivent dans l'exacte continuité avec, pour les plus récents, la Déclaration de Paris de la IV<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice du 14 février 2008 qui dispose que les États et gouvernements des pays francophones sont décidés « *à appuyer la promotion de la diversité des systèmes et des cultures juridiques, dans le contexte de la mondialisation, ainsi qu'à valoriser les acquis du patrimoine juridique commun francophone dans tous les aspects de l'application du droit* » ; ou encore la Déclaration de Montreux des 23-24 octobre 2010, adoptée à l'issue de la XIII<sup>e</sup> Conférence des chefs d'État et de gouvernement francophones, et au terme de laquelle : « [...] *Nous affirmons que la langue française constitue le creuset originel de la coopération et de la solidarité entre nos États et*

*gouvernements et entre nos peuples, présents sur les cinq continents. Sa promotion est au cœur des missions de la Francophonie. [...] Nous réitérons notre volonté de promouvoir la diversité culturelle et le multilinguisme* ».

Ces dispositifs s'inscrivent dans la complémentarité des principes rappelés dans la Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005, pour l'adoption et la ratification de laquelle la Francophonie s'est mobilisée, et qui relève notamment que « *la diversité culturelle, qui s'épanouit dans un cadre de démocratie, de tolérance, de justice sociale et de respect mutuel entre les peuples et les cultures, est indispensable à la paix et à la sécurité aux plans local, national et international ; célébrant l'importance de la diversité culturelle pour la pleine réalisation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et dans d'autres instruments universellement reconnus* ».

L'action de l'OIF se place donc dans la logique et dans le prolongement de ces engagements. Les rapports successifs (2008 et 2010) sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone se font, en conséquence, l'écho de cet attachement sans faille à la promotion de la diversité des cultures juridiques et de la gestion du pluralisme des droits dans les États de l'espace francophone ; et traduisent la

progression constante que la Francophonie entend donner au traitement de cette question au fil des années. Le constat de la diversité du droit et des cultures juridiques est donc une donnée qui, loin d'être un obstacle dans la démarche francophone, en est le moteur.

En outre, il existe un ensemble de valeurs et de principes universels indérogeables, pour lesquels on ne saurait admettre de concessions, et qui sous-tendent la construction de l'État de droit, la promotion de la justice et des droits de l'Homme, et l'édification de la démocratie. Mais la mise en œuvre de ces principes nécessite une contextualisation, un retour sur les réalités historiques, les expériences politiques et les identités culturelles. Cela ne justifie nullement une forme de relativisme culturel de ces principes fondamentaux, mais au contraire la prise en compte et la préservation des diversités (linguistiques, culturelles, économiques, politiques et juridiques) qui en font l'identité. C'est alors bien la défense et la promotion de cette diversité qui confortent la prééminence et la préservation de ces valeurs universelles. C'est en ce sens que la diversité juridique constitue un levier au service du renforcement des valeurs universelles et de la Francophonie ; elle est un atout au service de l'État de droit.

Dans cette perspective d'équilibre global, démocratie, développement et diversité des cultures juridiques ne peuvent qu'être intimement liés : le pluralisme juridique est non seulement le pivot de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, ou encore de la promotion d'institutions politiques pluralistes dans les différents pays de l'espace francophone, mais encore le corollaire de la sécurité juridique et de la stabilité des normes qui sont au fondement de la confiance et du développement économique en Francophonie.

Découlent alors de ce positionnement francophone un certain nombre de questions. La diversité juridique est-elle la diversité des systèmes ? Des instruments ? Des cultures juridiques ? Un des enjeux ne consiste-t-il pas en la clarification de ce qu'est la diversité juridique ? Cette diversité juridique est-elle compatible avec les processus d'harmonisation du droit ? Si oui, jusqu'à quel point ? Comment, en

conséquence, la Francophonie peut-elle gérer ce pluralisme juridique et ce dialogue des cultures juridiques ? Elle doit, en toutes hypothèses, se l'approprier, le valoriser et le défendre. La promotion de la diversité des cultures juridiques étant au cœur de l'action francophone, la « pensée francophone » s'articule nécessairement sur l'intériorisation des valeurs et des effets de la diversité juridique qui en font sa richesse et sa valeur ajoutée.

## Le constat

Il n'existe pas de système juridique francophone. Pour autant, une approche francophone de la diversité des cultures juridiques, adossée à un corps de valeurs communes, peut être développée. Elle se fonde sur le constat de la diversité des systèmes juridiques dans l'espace francophone et de la diversité des droits à l'intérieur de ces derniers. Cette approche est encore renouvelée par l'actualité récente et les pratiques observées dans cet espace depuis les deux dernières années, qu'il s'agisse : des printemps arabes et de la nécessaire prise en considération du droit musulman dans les processus de reconstruction de l'État et dans les résultats des élections de transition ; des réformes à venir, notamment dans l'espace africain, en matière de droit des personnes et de la famille (et plus particulièrement les enjeux liés aux reconfigurations des codes civils dans les pays d'Afrique du Nord) ; des réformes en matière foncière (réattribution des terres, titrement...) dans les pays d'Afrique de l'Ouest notamment.

Dans tous les cas, la diversité infra-étatique qui se manifeste confirme, si besoin était, qu'il est nécessaire de repenser l'opposition traditionnelle entre les grandes familles de droit représentées dans l'espace francophone.

## Dualité des systèmes juridiques

### La bipolarisation

Le constat est simple et connu : il est celui de l'existence de deux grandes familles de droit, qui traditionnellement sont présentées comme opposées, et qui sont des matrices desquelles d'autres systèmes vont découler par un processus d'hybridation. Dans une perspective interétatique, la diversité juridique se réduit en réalité à deux ensembles juridiques caractéristiques.

La première de ces grandes familles de droit est la romano-germanique (aussi qualifiée de « droit civil » ou de « droit continental » par opposition à la *common law*), nommée ainsi car on peut différencier le sous-système français du sous-système allemand. Elle se caractérise par la place de la loi puis de la Constitution dans l'ordre juridique (passage du légicentrisme au constitutionnalisme), ainsi que par les nécessaires codifications des droits écrits qui en découlent.

La seconde est celle de la *common law*. Inspirée par le droit anglais, elle se caractérise par le rôle du juge en tant que source du droit, le rôle du précédent, de l'*equity* (qui vise à pallier certaines déficiences de la *common law*), et l'absence de Constitution écrite (notamment pour le droit anglais). Cela étant, les États s'étant inspirés du droit anglais, comme les États-Unis, le Canada ou l'Australie, ont développé des systèmes qui s'en différencient (notamment du fait de l'existence de constitutions écrites). Cette famille n'est pas absente de l'espace francophone avec le Canada (et le Canada Nouveau-Brunswick) et le bijuridisme québécois qui en est directement issu ; tout comme elle imprègne, à des degrés divers, les droits de certains systèmes (Cameroun, Maurice, Sainte-Lucie, Vanuatu...) que l'on pourrait qualifier de mixtes, et qui obligent ainsi à relativiser la distinction établie entre les deux grands systèmes.

Toutefois, cette dichotomie est essentielle parce qu'elle met en lumière, *a contrario*, l'homogénéité de l'espace francophone – marqué par une histoire, des valeurs et une culture communes ainsi qu'une langue en partage –, dans lequel la tradition conti-

mentale a le plus d'influence, les systèmes hérités de ce droit étant largement majoritaires.

### La relativisation

L'observation de la réalité des systèmes juridiques conduit à trois observations. D'abord, une approche aussi radicale de l'opposition entre deux ensembles ne reflète pas la nature profonde de ces deux systèmes, ni les relations qu'ils entretiennent entre eux, dans la mesure où ils se sont développés à partir d'un fonds commun de concepts juridiques occidentaux. Ensuite, les interactions sont nombreuses, l'un et l'autre des systèmes empruntant à son opposé quelques traits caractéristiques (codification du droit en *common law* ; et rôle normatif de la jurisprudence en droit continental). Enfin, cette vision binaire est par trop réductrice et ignore la réalité de la diversité juridique caractérisée par l'existence d'autres ensembles (droit chinois, droit hindou...) desquels découle une mixité du droit.

Cette tendance à l'hybridation et à la mixité, observable aussi en Francophonie, se traduit très concrètement dans les règles de rang constitutionnel car elles sont le reflet de la conception de l'État. Ainsi, certaines constitutions consacrent le rôle des autorités coutumières, reconnaissant leur existence juridique et leurs prérogatives spécifiques. Les articles 214 à 217 de la Constitution tchadienne attribuent par exemple un rôle particulier à ces autorités (en matière de décentralisation) ; de même pour les articles 28, 49 et 50 de la Constitution du Vanuatu ; ou encore l'article 143 de la Constitution togolaise qui « reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes ; la désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissant aux us et coutumes de la localité » ; ou, enfin, les articles 203, 204 et 207 de la Constitution de la République démocratique du Congo qui intègrent le droit coutumier dans la hiérarchie des normes. Dans toutes ces hypothèses, la mixité du système de droit considéré induit le métissage des droits qui le composent.



## La diversité des droits à l'intérieur des systèmes juridiques

La diversité des droits à l'intérieur des ordres juridiques nationaux des pays de l'espace francophone est la conséquence de processus internes de métissage et d'hybridation des diverses sources de droit. Ce métissage n'en est que plus conforme à la position stratégique de la Francophonie qui est de plaider pour un dialogue de cultures juridiques et de soutenir leur pluralisme. Les droits qui sont aujourd'hui au cœur des transitions et des processus de reconstruction attestent de ce défi et de la pertinence de la démarche.

### La pluralité des sources

Une approche réaliste et pragmatique des systèmes de droit dans l'espace francophone commande une réévaluation de la distinction à la lumière des droits traditionnels, coutumiers (comme le droit foncier ou le droit de la famille) ou religieux. La gestion d'un pluralisme juridique apaisé passe par la nécessité de reconnaître l'existence des droits traditionnels et, pourquoi pas, d'admettre leur juridicité, dans la mesure où ils constituent le mode de régulation privilégié dans un certain nombre de sociétés francophones. Le rôle prégnant des droits endogènes s'explique par leur relégation durant la période coloniale notamment. L'important était alors la construction d'un ordre juridique basé sur un modèle dominant, indépendamment des droits coutumiers. Au moment de l'indépendance, les États ont maintenu le plus souvent le droit applicable afin de ne pas remettre en cause l'ordre juridique établi, mais ont choisi de l'adapter au gré des dysfonctionnements qui pouvaient survenir. Cette manière d'envisager la concurrence des sources de droit montra rapidement ses limites. Et l'indifférence à l'égard des sources endogènes eut un double effet : celui de porter atteinte à la légitimité de l'État, d'une part ; et de réactiver, par voie de conséquence, la vigueur de ces droits infra-étatiques, d'autre part.

C'est de ce constat qu'a émergé la nécessité de prendre en compte les sources de droit endogènes caractérisées par le droit coutumier notamment. Dans l'espace francophone, c'est au niveau du

droit de la famille et du droit de la propriété foncière que l'on trouve les plus grandes originalités issues des droits coutumiers.

Concernant le droit de la famille, c'est avant tout la question du statut personnel qui est caractéristique. Les codes du statut personnel ou de la famille sont des visions différentes de celles existant traditionnellement dans les systèmes de droit continental, notamment en matière de genre.

En matière de droit de la propriété foncière, certains États appliquent en grande partie le droit coutumier. Il en va ainsi au Vanuatu dont le titre XII de la Constitution, entièrement consacré à la terre, dispose que « *dans la République les règles coutumières constituent le fondement des droits de propriété et d'usage des terres* ». En raison de la constitutionnalisation de la protection de la propriété coutumière des terres, il n'existe pas de conflit entre le code civil et la coutume. En revanche, dans d'autres États, la coutume n'est appliquée qu'en partie seulement ; elle se confronte alors avec le droit national (Madagascar, Cameroun, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire...) dans la mesure où, dans la plupart des États africains de l'espace francophone, le droit foncier est l'enjeu d'un conflit entre la légalité représentée par l'immatriculation foncière et la légitimité incarnée dans l'existence de titres immuables et de modes de transmission différents.

Cet enrichissement de la diversité, et dans la diversité juridique, trouve un prolongement avec le droit religieux à l'origine d'une recomposition des sources de droit et des institutions et tout particulièrement dans l'espace francophone, avec, par exemple, le droit musulman ; l'actualité de la reconstruction des pays francophones qui ont vécu les printemps arabes l'atteste avec force.

En effet, les révolutions arabes ont conduit à des changements exceptionnels qui se sont traduits par un renouvellement majeur et sans précédent de la vie politique dans les pays concernés. Avec la chute des régimes autoritaires, une période de transition constitutionnelle et politique s'est ouverte. Un foisonnement de partis a vu le jour et les élections ont porté à la victoire des mouvements islamistes, forces politiques religieuses qui font du respect strict de l'Islam leur légitimité et leur programme. Ainsi en

Tunisie, près de 42 % des constituants élus appartiennent au parti islamiste Ennahda ; en Égypte, le mouvement des Frères musulmans a créé en avril 2011 son propre parti Liberté et justice qui, avec les salafistes, a obtenu près de 65 % des voix aux élections législatives de janvier 2012, faisant de ce parti la première force politique du pays ; et, au Maroc, ce sont les islamistes modérés du Parti justice et développement qui ont remporté une large victoire aux législatives de novembre 2011 (107 sièges sur 395), dirigeant le gouvernement pour la première fois dans l'histoire moderne du royaume.

Cette situation nouvelle pose une question essentielle : comment penser la démocratie dans des sociétés bouleversées où le référent religieux est de plus en plus visible ?

### **Une expérience d'actualité : la place du droit musulman dans le monde arabe francophone**

#### *L'enjeu des transitions*

La difficulté pour saisir le droit musulman, et donc sa portée dans un contexte de transition et de reconstruction de l'État, tient notamment au fait qu'il n'est pas seulement une branche autonome du droit mais qu'il est aussi un des aspects d'une religion, l'Islam. Autre particularité, ce droit ne repose pas uniquement sur les bases constituées par le Coran et la Sounnah (tradition du Prophète), mais aussi sur une doctrine élaborée au cours des temps et qui a un rôle essentiel. C'est ainsi que les juristes et théologiens ont élaboré, sur le fondement de la révélation divine, un droit véritablement complet. Les transitions politiques dans les pays francophones qui ont connu les printemps arabes de 2011 représentent sous cet angle de véritables défis pour la diversité juridique. Comment proposer un cadre constitutionnel admissible, c'est-à-dire conforme aux engagements internationaux promoteurs de l'État de droit et du respect des droits de l'Homme, et notamment, pour l'espace francophone, aux principes directeurs du chapitre 4 de la Déclaration de Bamako, tout en respectant le poids de la tradition et de la culture qui induisent la prévalence du droit religieux ? C'est aussi la question des

caractéristiques du droit musulman qui est posée, et donc de leur immuabilité ou non, dans une perspective moderniste de conciliation des droits.

#### *Les caractéristiques du droit musulman*

En raison de la diversité des pays, chaque région du monde musulman va apporter l'élément coutumier ou culturel qui distinguera un État d'un autre, l'interprétation d'un guide d'un autre. En découle l'existence de plusieurs écoles d'interprétation de la loi islamique, le monde musulman sunnite ou orthodoxe se partageant entre quatre écoles. Pour ce qui concerne l'espace francophone, c'est surtout l'école malékite – la plus respectueuse de la coutume et tenant compte de l'intérêt général et de la finalité de la loi religieuse – qui s'est développée en Égypte, au Maghreb et en Afrique occidentale. Mais elle n'exclut pas d'autres influences.

#### *Le défi posé au droit musulman dans la conduite des transitions*

L'analyse de ces processus de transition permet de constater qu'il y a, en fait, autant de manières d'envisager l'articulation entre le droit musulman et un droit de type occidental qu'il y a d'États. De ce point de vue, l'espace francophone est riche d'expériences, et la manière dont les nouvelles constitutions de Tunisie, du Maroc ou encore d'Égypte saisissent ou vont saisir la loi islamique varie d'un pays à l'autre. Comment articuler les exigences de l'État de droit et de la démocratie pluraliste avec les principes du droit musulman ? Y a-t-il une incompatibilité manifeste entre ces deux sources de droit, d'inspiration radicalement différente ? C'est bien là l'un des défis majeurs qui se pose aux autorités constituantes des transitions récentes. C'est aussi le défi posé à la diversité juridique dans ces pays en transition. Gérer le pluralisme juridique qui découle de la confrontation entre ces deux sources de droit est un impératif incontournable pour les forces politiques de la transition. Parvenir à la conciliation, au bénéfice de diverses hiérarchisations, est peut-être aussi le signe d'une nouvelle forme de modernité juridique, et en tout cas d'hybridation juridique et culturelle, qui doit enrichir l'espace francophone et non opposer les

défenseurs de l'une ou l'autre de ces sources de droit. Le défi des transitions constitutionnelles réside donc dans la manière dont l'État peut gérer ce pluralisme juridique et absorber la dualité des sources de droit.

Or, on constate que, loin d'être immuable, le droit musulman laisse la place à des interprétations et des importations juridiques qui peuvent venir le compléter ou le corriger. Ainsi en va-t-il des règles administratives, de la coutume ou des règles de droit civil, et, au plus haut niveau, de celles de droit constitutionnel. Les pays du monde arabe se sont en effet dotés de constitutions, presque toutes instituées par les gouvernants eux-mêmes. Elles ont été élaborées pour la plupart par un comité gouvernemental, en général étroitement lié au souverain en place (Maroc) ou, moins souvent, par des représentants élus (Tunisie en 1959, Égypte en 1971). Les révolutions arabes ont pour but, d'une part, de renverser ce mode d'élaboration des constitutions faisant en sorte que les constitutions octroyées – consacrant ainsi l'hégémonie du chef de l'État – deviennent négociées et soient l'émanation de la volonté populaire ; et, d'autre part, de faire que ces textes fondamentaux ne soient plus ignorés, méconnus ou contournés au nom d'impératifs supérieurs religieux. Les exemples francophones, et hors du monde francophone, ont montré que des institutions constitutionnelles et au profil démocratique pouvaient exister sur le papier dans un contexte de loi islamique.

Il faut donc désormais que les transitions constitutionnelles fassent de cette diversité juridique une force et rendent possible l'épanouissement de ces institutions dans un cadre religieux et dans le respect des exigences de l'État de droit. Il s'agit bien là d'un dialogue des cultures juridiques et non d'une hégémonie d'un droit sur un autre au motif de la transcendance de l'un sur l'autre.

La diversité des droits est, dans les pays du monde arabe, au cœur de la dialectique constitutionnelle maintien de l'autoritarisme/dispositifs de démocratisation. Conformément aux objectifs constants de l'action francophone, promouvoir une gestion pacifiée de ces droits est la condition de l'aspiration à une démocratie nouvelle dans les sociétés arabes, dans le respect de la diversité des cultures et des valeurs.

## L'enjeu de l'appropriation des droits endogènes

Les évolutions qui caractérisent la globalisation emportent une transformation du droit. Elles favorisent l'apparition de nouveaux territoires juridiques, induisent leur mise en concurrence, engendrent des logiques de domination, voire d'hégémonie. La compétition des systèmes juridiques et l'internationalisation du droit sont, sous cet angle, deux facteurs majeurs qui commandent nécessairement une prise en compte des droits endogènes, au nom du pragmatisme. À l'intersection de ces deux raisons se trouve l'impératif d'efficacité du droit.

Efficacité au sens de performance d'abord. La récurrente question de la compétition, qui repose sur la dualité de systèmes dont l'espace francophone notamment montre qu'elle doit être relativisée, a largement été alimentée par les rapports *Doing business* produits par la Banque mondiale à partir de 2004. S'appuyant sur une méthode dont les ressorts apparaissent insuffisants, ils concluent à la plus grande efficacité économique du droit anglo-américain. L'efficacité n'est pourtant pas synonyme d'hégémonie. La mixité des droits, qui s'appuierait sur les contextes locaux, est aussi au cœur de l'efficacité du droit notamment parce qu'elle traduit dans la règle de droit une diversité sociale et culturelle qui va favoriser l'appropriation de la règle par les populations, dans la mesure où elles se reconnaissent dans cette dernière. Il n'y a pas d'efficacité du droit sans appropriation et donc intériorisation des règles. C'est bien là l'opposé des tendances monopolistiques et hégémoniques de certains droits contre lesquelles la Francophonie entend lutter.

Efficacité au sens de stabilité des règles de droit. Cette recherche de stabilité découle de l'intensification des relations internationales et du besoin d'harmonisation du droit. Il s'agit là non seulement d'une question d'attractivité du droit, mais aussi de sécurisation de l'espace juridique. Dans cette perspective, rechercher des convergences par le biais d'harmonisations régionales et/ou sectorielles ne relève pas de l'hégémonie. L'internationalisation n'est pas le signe d'une irrésistible uniformisation du droit dont les garanties communes des droits

fondamentaux formeraient le support d'un nouveau *jus cogens*, mais bien d'une forme de gestion raisonnée et rationnelle de la diversité juridique en tenant compte du poids de la tradition, de l'histoire et de la spécificité des diverses cultures nationales.

Ainsi, lorsque les États participent à des organisations internationales, ils échangent, confrontent leur modèle et leur mode de pensée. Plus particulièrement dans le cadre des organisations d'harmonisation normative, les États représentant les différents systèmes juridiques doivent tenter de déterminer de manière sectorielle la règle commune. Plusieurs solutions sont possibles : soit l'absence d'entente, soit la prédominance d'un système, soit une voie alternative d'un pluralisme juridique empruntant aux différents systèmes. Seule cette dernière voie est satisfaisante dans le cadre de la promotion de la diversité des cultures juridiques qu'appuie la Francophonie.

## Les enjeux

Quels sont les défis posés à la diversité juridique dans l'espace francophone ? La gestion du pluralisme juridique implique de s'interroger sur les points suivants :

- Le lien entre diversité et universalité des droits : cette interrogation est majeure au regard des pratiques observées de remise en cause de l'université et de l'indivisibilité des droits au nom d'un certain relativisme culturel.
- Quelle approche de la diversité juridique promouvoir dans l'espace francophone ? La diversité est-elle une fin en soi ou est-elle un moyen, un levier, sur lequel s'appuyer pour promouvoir les valeurs essentielles de la Francophonie ?
- Valoriser la diversité en interne implique de réfléchir à des solutions techniques, constitutionnelles mais pas seulement, et nécessairement inclusives qui permettent d'organiser cette diversité.
- Enfin, comment gérer la diversité dans un espace francophone lui-même divers, c'est-à-dire concurrentiel ? La Francophonie s'attache à promouvoir une démocratisation des relations internationales en laquelle elle voit une garantie de la diversité des

systèmes juridiques et politiques. Un des enjeux qui en découle est alors de rendre possibles l'expression et la mobilisation d'une expertise francophone visible dans le cadre des grands forums internationaux et qui puisse promouvoir un « produit juridique francophone » sur le marché international du droit. En d'autres termes, la diversité juridique doit être un atout pour la Francophonie afin de peser sur les transformations en cours de l'ordre juridique international, Francophonie dont la légitimité à défendre une mondialisation équilibrée est reconnue par l'ensemble des partenaires internationaux.

## Promouvoir la diversité

Promouvoir la diversité des cultures juridiques est un sujet politique fort car il s'appuie sur un engagement constant au cœur de l'action francophone, celui de la défense de valeurs que les pays de l'Organisation ont en partage. Ainsi la diversité culturelle, la démocratie et le développement sont au soutien de toute démarche visant à promouvoir la diversité juridique. « *C'est cette ligne de conduite que nous avons adoptée. Parce que la Francophonie, c'est d'abord la diversité : diversité des économies, diversité des langues et des cultures, diversité des systèmes politiques et juridiques* », disait le Secrétaire général de la Francophonie dans son discours d'ouverture à la IV<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice le 13 février 2008. La consolidation du lien entre diversité des cultures juridiques et État de droit est un combat politique au fondement même de la démarche francophone.

### Diversité des droits et pluralisme des cultures

La diversité culturelle appréhendée par la problématique de la langue est déjà au cœur de la démarche francophone dans la mesure où les règles de droit sont toujours l'expression d'une culture juridique dont la langue est le véhicule. La diversité juridique aide à la garantie de la diversité linguistique et culturelle, et inversement. Et le droit, au fondement du fonctionnement des institutions

démocratiques, constitue l'une des composantes de la culture. Il est le produit de l'Histoire et exprime une conception des rapports sociaux profondément enracinée dans cette dernière dont il constitue l'une des composantes.

C'est à ce titre que la Francophonie entend appuyer le développement et l'affirmation d'une véritable expertise juridique dans les pays francophones qui en ont besoin, afin qu'ils soient en mesure d'exprimer la spécificité de leur culture juridique et de participer pleinement aux débats internationaux et à la construction de l'ordre juridique mondial. La réforme profonde des architectures constitutionnelles dans les pays arabes depuis la fin 2011 et les changements constitutionnels et politiques intervenus récemment dans les pays de la région francophone ouest-africaine notamment soulignent encore davantage le poids de la diversité juridique en lien avec les cultures nationales et la nécessité d'une expertise plurielle en tant que réponse appropriée aux besoins spécifiques des États.

Au final, l'importance attachée à la diversité du droit s'inscrit dans le prolongement, d'une part, de la politique volontariste portée avec détermination en matière culturelle ; et, d'autre part, de la coopération juridique et judiciaire soutenue par les ministres de la Justice de la Francophonie depuis près de vingt ans, coopération elle-même au soutien de la consolidation démocratique.

### **Diversité juridique et démocratie**

Comme le rappelle la Déclaration de Bamako, l'action de la Francophonie s'appuie sur des principes fondamentaux et des valeurs universelles – sans lesquelles on ne peut parler de démocratie, de justice et de droits de l'Homme – dont la mise en œuvre doit s'ancrer dans les réalités historiques, politiques, sociales et culturelles.

Ainsi, la démocratie repose tant sur la souveraineté populaire par la voie d'élections libres, fiables et transparentes que sur le règne de la Constitution, des mécanismes juridictionnels efficaces, confortée par la diffusion d'une culture de la justice et des valeurs d'éthique qui s'y attachent. Les principes d'équilibre, de sécurité juridique, de stabilité de la

norme constitutionnelle et de reconnaissance des pluralismes par le droit sont au cœur de cette exigence. À ce titre, la diversité juridique constitue bien un des leviers forts au service de la consolidation des valeurs de la Francophonie et un atout au service de l'État de droit et de l'intériorisation de la culture démocratique. Dans la société démocratique, le postulat de la diversité se traduit par l'exigence d'institutions politiques pluralistes. Sa reconnaissance, loin de nier les valeurs universelles au nom du relativisme culturel, légitime une approche inclusive prenant en compte la variété des modes d'organisation et de fonctionnement de la démocratie. La Francophonie soutient en conséquence l'émergence de positions communes des pays francophones dans les instances des droits de l'Homme des Nations unies. Elle encourage la ratification et la réception en droit interne des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme ainsi que leur appropriation par les acteurs nationaux.

Si l'universalité est ainsi ancrée dans la diversité, la diversité est vouée à enrichir l'universalité. En aucun cas, la promotion de la diversité des cultures juridiques, et notamment le respect des droits coutumiers, ne peut être le prétexte à la remise en cause de l'universalité des droits fondamentaux.

### **Diversité juridique et développement**

Les nécessités de disposer d'instruments juridiques propices au développement économique ont créé un tissu d'échanges et de rapprochements qui montre que diversité juridique et développement, notamment économique, sont intimement liés.

Dans ce mouvement, les processus d'harmonisation sectorielle occupent une place à part. La dynamique de l'harmonisation du droit des affaires en Afrique au sein de l'Ohada en est un exemple : la diversité n'est pas antinomique avec l'harmonisation et peut au contraire s'en trouver confortée. L'harmonisation au plan régional peut constituer une voie efficace de défense de la diversité et de modernisation du droit. C'est pourquoi la Francophonie a joué un rôle précurseur en ce domaine, en soutenant dès les années 1990 le processus Ohada dont le bilan est aujourd'hui largement positif en termes d'atténuation des distorsions juridiques susceptibles



d'être la cause de déséquilibres économiques, de construction d'une plus grande sécurité juridique et judiciaire ou de facilitation des stratégies économiques et des transactions financières.

## Protéger la diversité

Dans un monde multipolaire, la diversité des cultures juridiques au sein de l'espace francophone doit être mise au service de l'État de droit et d'une mondialisation maîtrisée. Elle doit être reconnue et valorisée en articulant la mobilisation de l'ensemble des acteurs aux différents niveaux : infra-étatique, étatique, régional, international.

Seule une action concertée dans la durée, conjointement avec les réseaux institutionnels et professionnels, permettra de renforcer l'expertise francophone ainsi que son influence internationale, notamment dans les domaines cruciaux de la justice internationale, du droit des affaires et des nouvelles régulations politiques et constitutionnelles.

L'engagement francophone en faveur de la défense de la diversité des cultures juridiques constitue un levier fondamental de l'action de l'OIF dans les domaines de la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme. Grâce à la mutualisation des efforts qu'elle est susceptible de favoriser, la Francophonie est sans doute la mieux à même de défendre les spécificités de cette diversité. L'OIF se doit alors de développer une action concertée et stratégique afin de renforcer son influence internationale et celle de ses États membres.

## La stratégie francophone comme moyen d'action en soutien de la diversité

L'action francophone au soutien de la diversité se déploie dans plusieurs champs qui conduisent l'Organisation à mobiliser certains leviers qui font la spécificité de la démarche francophone et lui donnent sa valeur ajoutée sur cette question. Cette stratégie

a été exposée par l'OIF dans son document de plaidoyer et de réflexion de novembre 2011, *Promouvoir la diversité des cultures juridiques*, dont les principaux axes sont développés ci-dessous.

## La valorisation de l'expertise francophone dans les enceintes internationales

C'est la diversité juridique qui nourrit la légitimité et la variété de l'expertise francophone. La présence et la valorisation de l'expertise francophone doivent donc être fortement soutenues dans les enceintes et forums internationaux, les juridictions internationales, ainsi qu'auprès des organisations internationales (universelles, régionales et spécialisées). Les enjeux sont à la fois juridiques et politiques. Ils se situent à plusieurs niveaux.

### Le renforcement et la valorisation des capacités de l'expertise francophone

Il convient de veiller à impliquer l'expertise de l'ensemble des pays francophones, en mettant l'accent sur ceux dont l'expérience, les compétences ainsi que la spécificité doivent être capitalisées. L'entrée sur le marché du droit des professionnels des États parties au système Ohada représente un signal fort pour les juristes de l'espace francophone. La diversité des droits ne peut que s'appuyer sur la diversité des expertises. Cette action n'est possible que grâce à la mise à jour permanente du vivier d'experts francophones, notamment par l'intermédiaire des réseaux. À cet égard, l'actualité des révolutions arabes doit inciter l'Organisation à mobiliser une expertise susceptible non seulement de réfléchir aux conséquences de ces transformations des cadres juridiques sur les sources de droit et la diversité juridique, mais aussi d'identifier les pratiques positives dans ces champs précis.



## **L'accompagnement des États membres de l'OIF**

L'objectif est de peser sur l'élaboration des normes internationales dans les domaines d'intérêt majeur de la Francophonie en appuyant les États dans la préparation des concertations et la participation aux réunions et négociations internationales, notamment celles touchant à la mise en œuvre des droits fondamentaux. Dans le cadre des cycles de l'EPU, il convient de poursuivre l'accompagnement des pays évalués. Les procédures du droit international, notamment pénal, et la justice en période de transition ou de sortie de crise sont au cœur de cette dynamique. En conséquence, la coopération judiciaire internationale est un champ qui doit être davantage investi.

## **La veille des grandes réunions internationales**

Dans le prolongement des partenariats engagés au cours des dernières années en matière de spécialisation des magistrats ou de formation sur la protection des droits d'auteur et droits voisins mais également sur le droit pénal international, l'OIF doit renforcer sa capacité de projection de l'expertise francophone par une politique volontariste s'appuyant sur plusieurs axes comme le suivi de l'agenda international dans les domaines prioritaires de la Francophonie ; la recherche d'alliances stratégiques avec d'autres ensembles (arabophone, hispanophone, lusophone...) ; la veille des appels à candidature des grandes organisations internationales ; ou encore le développement de formations et de programmes de coopération et d'échanges entre professionnels de diverses cultures.

## **La mobilisation des réseaux institutionnels**

À côté de l'appui constant aux acteurs de la société civile, la mobilisation francophone passe par une action concertée avec les réseaux institutionnels et professionnels, véritable singularité du système francophone, dans la perspective du renforcement

des capacités et de la qualité de l'expertise francophone.

## **Des réseaux au cœur d'une démarche stratégique renforcée**

Réunissant des professionnels du droit, membres des hautes juridictions, des organes de contrôle, de régulation et de médiation, défenseurs des droits de l'Homme, les réseaux institutionnels inscrivent leur action dans les objectifs de consolidation de l'État de droit et de promotion des droits fondamentaux, dans le respect de la diversité des cultures juridiques. Ils témoignent de la diversité des expériences et des pratiques démocratiques. Ils marquent la spécificité de la démarche francophone. Les réseaux de l'espace francophone doivent être suffisamment dynamiques et attractifs pour affronter, dans leurs champs d'action respectifs, la concurrence de ceux représentant les autres ensembles régionaux. À cet égard, l'ouverture et le dialogue avec les autres cultures au-delà de l'espace francophone doivent être considérés comme des leviers de l'action de la Francophonie en ce domaine.

Dans cette perspective, et compte tenu du rôle croissant que les juridictions sont appelées à exercer, une attention particulière doit être portée au dialogue des juges non seulement au sein de l'espace francophone, mais avec ceux des autres ensembles et avec les juridictions internationales. Les réseaux institutionnels de la Francophonie doivent être encouragés à accroître leur participation à ce dialogue.

## **Des travaux davantage orientés vers des problématiques communes**

La diversité des cultures juridiques constitue l'un des thèmes fédérateurs auquel chacun des réseaux peut donner un contenu concret et opérationnel. D'autres sont susceptibles de révéler la contribution de la diversité des systèmes et des expériences juridiques, tels la promotion et la protection de la démocratie et des droits fondamentaux, le droit de l'environnement et les instruments juridiques relatifs au développement durable, ainsi que la responsa-

bilité sociale des entreprises qui doit faire l'objet d'actions de sensibilisation auprès des praticiens francophones.

## Le soutien aux harmonisations du droit

L'harmonisation régionale et/ou sectorielle peut être un facteur à la fois de modernisation du droit, de compétitivité, de défense de la diversité et de valorisation des acquis du patrimoine juridique francophone. Pour la Francophonie, le développement du droit Ohada est aussi un moyen de promouvoir le français, aux côtés d'autres langues, comme langue des affaires.

### Favoriser les convergences

En vue d'assurer la consolidation et le développement du processus Ohada et son acceptation par tous les acteurs, trois axes doivent faire l'objet d'efforts spécifiques : l'amélioration de la qualité des traductions et la validation de la terminologie utilisée ; la formation des magistrats et des auxiliaires de justice ; l'amélioration de l'information sur l'articulation des compétences entre les juridictions communautaires et nationales.

### Identifier les besoins et les secteurs d'harmonisation

Dans le prolongement des recommandations du *Rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone* de 2008, le débat doit être poursuivi sur la cohérence entre la diversité juridique, l'harmonisation des droits et l'efficacité économique afin d'identifier

les secteurs dans lesquels les conflits de droit sont la source de dysfonctionnements, ainsi que les besoins d'harmonisation qui en découlent.

Plus généralement, toutes les initiatives liées aux processus d'harmonisation régionale (droit des affaires, droit des assurances, propriété intellectuelle...) doivent être suivies de près et encouragées.

## L'appui à la diffusion et l'accessibilité du droit

La diffusion est un enjeu essentiel pour le rayonnement du droit dans l'espace francophone, ainsi que la sensibilisation des acteurs et des populations. Elle conditionne l'accès à la justice et la promotion de la diversité juridique, dans le respect des cultures.

À travers les réseaux institutionnels de la Francophonie, un soutien doit être apporté aux efforts entrepris pour favoriser l'accès des justiciables au droit et à l'information juridique : aide à la publication des textes codifiés, accompagnés de commentaires ; publication de recueils et de commentaires de jurisprudence, en particulier des cours suprêmes ; mesures destinées à faciliter l'accès des professionnels du droit aux bases de données et aux revues spécialisées, etc.

Il convient de mettre en avant l'accessibilité et l'effectivité des droits de l'espace francophone, qui constituent un élément essentiel de leur attractivité. Le développement du portail internet francophonie.org trouve ici toute sa place ; de même que la traduction et l'interprétariat, outils efficaces de valorisation et de diffusion des droits dans la mesure où ils sont de nature à aider les francophones à sortir de leur isolement dans certaines enceintes internationales.

## Conclusions

Souhaitant faire de la promotion et de la protection de la diversité des droits et des cultures juridiques un levier au service de la consolidation de l'État de droit et du renforcement des valeurs de la Francophonie, l'OIF est disposée à :

- œuvrer à l'expression et la mobilisation d'une expertise francophone visible dans le cadre des grands forums internationaux et qui puisse promouvoir un « produit juridique francophone » sur le marché international du droit [grâce à une politique volontariste s'appuyant sur plusieurs axes, comme le suivi de l'agenda international dans les domaines prioritaires de la Francophonie ; la recherche d'alliances stratégiques avec d'autres ensembles (arabophone, hispanophone, lusophone...) ; la veille des appels à candidature des grandes organisations internationales] ;
- mobiliser une expertise susceptible de réfléchir aux conséquences, sur le plan des sources de droit et de la diversité juridique, des transformations qui surviennent dans le mode arabe ;
- soutenir l'émergence de positions communes des pays francophones dans les enceintes et les forums de réflexion internationaux, les juridictions internationales, ainsi qu'auprès des organisations internationales et, notamment, les instances des droits de l'Homme des Nations unies ;
- promouvoir les actions concertées avec les réseaux institutionnels et professionnels, afin de renforcer l'expertise francophone et son influence internationale, en particulier dans les domaines de la justice internationale et du droit des affaires ;
- soutenir et encourager les processus sectoriels ou régionaux d'harmonisation du droit dans le respect de la diversité des cultures juridiques afin d'aller vers une plus grande sécurité juridique et judiciaire et de faciliter les stratégies économiques et les transactions financières ;
- soutenir les actions en faveur de la diffusion du droit en tant que condition de l'accès à la justice et de promotion de la diversité juridique dans le respect des cultures ;
- appuyer ses États membres dans la préparation des concertations et la participation aux réunions et négociations internationales et notamment celles touchant à la mise en œuvre des droits fondamentaux afin de peser sur l'élaboration des normes internationales dans les domaines d'intérêt majeur de la Francophonie ;
- encourager les réseaux institutionnels à porter une attention particulière au dialogue des juges non seulement au sein de l'espace francophone, mais aussi avec ceux des autres ensembles et avec les juridictions internationales.

En écho à la diversité linguistique et culturelle, au cœur des valeurs et des préoccupations de la Francophonie, les États membres de l'OIF s'engagent à :

- appuyer la promotion de la diversité des systèmes et des cultures juridiques ;
- défendre et protéger sur leur territoire la diversité juridique, notamment les droits traditionnels et coutumiers, en conciliation avec les droits fondamentaux, principes universels et indérogeables.



# PRÉVENTION, RÈGLEMENT DES CRISES ET DES CONFLITS, ET CONSOLIDATION DE LA PAIX

Parce qu'elle vise l'amélioration de la capacité des États à pourvoir à leur propre sécurité comme à celle de leurs populations dans le respect de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme, la réforme des systèmes de sécurité s'est imposée comme l'une des activités vouées à prévenir les conflits et à consolider la paix dans les États en proie à l'instabilité. Elle concourt ainsi aux objectifs prioritaires fixés par la Charte de la Francophonie et les dispositions des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, déclarations qui constituent le cadre des interventions de l'OIF en faveur de la réforme des systèmes de sécurité et de leur gouvernance démocratique.

Face aux obstacles rencontrés dans la mise en œuvre opérationnelle des processus RSS, de nouvelles pistes de réflexion propres à l'espace francophone doivent être développées afin que se mettent en place des processus durables et profonds.

# SYSTÈMES DE SÉCURITÉ : COMMENT GARANTIR ET PROTÉGER LA DÉMOCRATIE

Les institutions sécuritaires peuvent provoquer des crises violentes lorsqu'elles transgressent les droits de l'Homme, échappent au contrôle démocratique ou pratiquent la discrimination. Un système de sécurité défaillant est source d'instabilité et freine en conséquence le développement. À l'inverse, un système de sécurité voué à assurer à la fois l'intégrité des frontières, le fonctionnement régulier des institutions légales, le respect de l'État de droit, ayant aussi pour vocation de garantir les droits et les libertés de chaque citoyen et se conformant à l'obligation de rendre des comptes, contribue à la fois à ancrer la démocratie et à prévenir les risques de conflits. C'est sur la base de ce postulat qu'a été forgé, au tournant des années 2000, le concept de réforme des systèmes de sécurité (RSS), dont les fondements normatifs ont été codifiés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), puis endossés par la plupart des acteurs internationaux, multilatéraux ou bilatéraux. Les programmes de RSS font désormais partie intégrante de tout processus de sortie de crise ou de consolidation de la paix. La réforme du secteur de sécurité est ainsi conçue comme l'un des volets de la stratégie visant à améliorer le fonctionnement de la gouvernance de l'ensemble du secteur public. Cette approche explique que l'on considère la RSS comme une question transversale, dépassant les différentes composantes de l'aide extérieure.

L'existence de systèmes de sécurité dont les acteurs développent des pratiques éthiques, professionnelles et transparentes concourt à la démocratie, à la prévention des conflits, au soutien de l'État de droit et au respect des droits de l'Homme, que la Charte de la Francophonie se fixe comme objectif prioritaire d'aider à instaurer et à développer. Les dispositions adoptées par la Francophonie à la faveur des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface constituent le cadre des interventions de l'OIF en faveur de la RSS. Par ailleurs, les Déclarations de Québec en 2008 et de Montreux en 2010 ont permis de confirmer le rôle majeur que la Francophonie est appelée à jouer.

Si le bien-fondé des processus RSS et leur nécessité sont unanimement reconnus, le bilan qui peut aujourd'hui en être tiré demeure en demi-teinte. Il convient d'analyser les causes des résultats insuffisants des processus tout en envisageant la façon dont la Francophonie peut contribuer à y remédier.

## Un bilan en demi-teinte

Il est important de souligner que, dans plusieurs pays en transition, des progrès notables ont été réalisés en matière de gouvernance des systèmes de sécurité, sans que les réformes engagées aient reçu la labellisation de RSS. De nombreux États se



sont ainsi engagés récemment, de manière discrète mais néanmoins réelle, dans des chantiers visant à réformer leurs appareils de sécurité et de justice.

Au cours de la décennie écoulée, des processus RSS proprement dits ont en outre été lancés dans la plupart des pays en situation de sortie de crise et de conflit dans le monde. C'est ainsi que, avec le soutien de la communauté internationale, les autorités gouvernementales se sont investies dans des processus RSS au Liberia, en Sierra Leone, au Soudan du Sud, au Timor-Leste, en Somalie. L'espace francophone a lui aussi été le théâtre de telles réformes : des processus RSS sont ainsi en cours en République centrafricaine, au Burundi, en République démocratique du Congo, en Guinée-Bissau, en Guinée, en Côte d'Ivoire, tandis que la réforme du secteur de police constitue un volet majeur de la stratégie de redressement de l'État haïtien.

## Les processus RSS dans l'espace francophone

En République centrafricaine, le processus RSS entamé en 2008 avec l'appui des partenaires internationaux a été érigé en premier pilier du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 2011-2015, élaboré par le gouvernement et mis en œuvre depuis novembre 2011. Le processus désarmement, démobilisation, réintégration (DDR) – qui a connu quelques lenteurs dans sa mise en œuvre puis un arrêt dû à un défaut de financement – a contribué à ralentir les progrès de la RSS.

En Guinée, le contexte sécuritaire connaît depuis 2011 des évolutions significatives et encourageantes. La démantèlement de la capitale en équipements lourds et le redéploiement des militaires de l'ancienne garde présidentielle et du bataillon des troupes aéroportées ont sensiblement amélioré la situation sécuritaire dans la capitale, où les forces de police remplissent de nouveau les missions qui leur reviennent. Par ailleurs, le recensement biométrique des forces armées guinéennes a été effectué ainsi que la mise à la retraite de 3 978 militaires le

31 décembre 2011. L'élaboration de textes législatifs et réglementaires a permis de préciser les missions dévolues à chaque corps et de réorganiser leur fonctionnement. Cependant, cette dynamique positive s'est heurtée sur le plan politique à une situation marquée par un retard dans l'organisation des élections législatives. L'absence prolongée d'une institution législative désignée par la voie des urnes est susceptible d'entraver l'aboutissement du programme RSS en raison de la non-adoption des textes relevant du domaine de la loi et de l'absence de contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale en matière de sécurité et de défense.

En Haïti, le renforcement des capacités de la police dans le cadre de l'aide au redressement de l'État haïtien s'est traduit par l'audit de cette institution et la prise en charge de la formation des policiers par la coopération internationale. Forte de 10 106 policiers (dont 157 commissaires et un peu plus de 300 inspecteurs), pour une population de 10 millions d'habitants, la police nationale haïtienne fait face à une situation de violences et d'insécurité. Des recrutements sont programmés à hauteur de 5 000 agents sur cinq ans. Après avoir formulé la promesse électorale de créer une nouvelle armée (l'appareil militaire ayant été dissous en 1995), le président Michel Martelly a finalement opté en priorité pour le renforcement des forces de police et différé le projet de création d'une force de défense dans ce pays où l'armée a laissé des souvenirs troubles aussi bien au sein de la population que des élites dirigeantes.

En Côte d'Ivoire, le président Alassane Ouattara a annoncé, le 17 mars 2011, la création des Forces républicaines de Côte d'Ivoire (FRCI), constituées de fragments des anciennes forces régulières ralliés à son camp ainsi que de combattants de l'ex-rébellion des Forces nouvelles. Le chef de l'État, suivant les recommandations du Séminaire de Grand-Bassam tenu en septembre 2011 sur la RSS et le DDR, a mis en place en avril 2012 un comité chargé de définir une stratégie nationale dont l'objectif est de permettre au pays de disposer d'une armée et de forces de sécurité républicaines et capables de faire face aux nouvelles menaces au niveau régional. Plusieurs volets de la réforme sont d'ores et déjà mis en œuvre : la réfection avec

## Prévention, règlement des crises et des conflits, et consolidation de la paix

le concours de la coopération américaine de vingt des trente maisons d'arrêt et de correction du pays détruites et saccagées pendant la crise ; la formation des policiers avec l'appui de la coopération allemande et de l'Onuci, le renforcement des capacités de l'appareil judiciaire par la dotation d'équipements avec l'appui de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la coopération française.

En République démocratique du Congo, l'Union européenne a défini avec le gouvernement un document-cadre relatif à l'appui à la réforme de l'armée en février 2012, avec un programme d'action décliné autour de cinq axes : l'appui au niveau stratégique ; la modernisation de l'administration et des ressources humaines ; la relance de la formation militaire ; le renforcement de la logistique ; et les activités transversales, y compris la promotion des droits humains, la coopération civilo-militaire et le genre. Outre ce partenaire, d'autres bailleurs se sont mobilisés, à hauteur de 14 milliards de dollars investis en cinq ans dont 140 millions consacrés à la RSS sans que les résultats ne soient en mesure de résoudre les nombreux dysfonctionnements des appareils judiciaires, de défense et de sécurité qui ne permettent pas d'offrir une protection effective du citoyen.

En Guinée-Bissau, l'appui de la communauté internationale a consisté à rendre opérationnelle la stratégie nationale de sécurité définie par le gouvernement, qui prévoit la réduction des effectifs, la restructuration des forces armées et de sécurité, le renforcement de leurs capacités, y compris en matière de formation et d'équipement. En dehors de quelques avancées, à l'instar du vote le 27 décembre 2011 des lois organiques portant sur le fonctionnement de l'état-major général et des différents corps de l'armée, l'adhésion pleine des principaux acteurs à une réforme effective du secteur n'est pas acquise, ainsi qu'en témoigne le coup d'État du 12 avril 2012. Les putschistes, conduits par de hauts responsables de l'armée, ont justifié leur action en dénonçant la présence de troupes étrangères impliquées dans le processus RSS ainsi que la conclusion d'un accord confidentiel, conclu selon eux entre le pouvoir exécutif et l'Angola.

## Les principaux obstacles

Les processus RSS ont pour caractéristique d'impliquer diverses catégories d'acteurs dont il est attendu que l'intervention coordonnée produise des résultats probants. Bien que la notion d'« appropriation » soit mise en avant dans tous les documents formalisant l'approche RSS, force est de constater que l'immense majorité de ces processus a été largement impulsée par les bailleurs internationaux : les processus RSS consacrent ainsi le plus souvent le rôle majeur de la communauté internationale dont les interventions s'exercent dans des cadres à la fois bilatéraux et multilatéraux. Les États, ou plus exactement les gouvernements qui les représentent, sont bien entendu eux aussi des acteurs de premier plan, en raison du monopole qui leur revient sur l'exercice de la contrainte légitime. Cependant, le propre des processus RSS est précisément de chercher à introduire une approche plus collégiale dans la supervision des systèmes de sécurité en impliquant dans les mécanismes de contrôle des acteurs non gouvernementaux, au premier rang desquels figurent les parlements, les collectivités décentralisées mais aussi les médias et la société civile.

Afin d'améliorer l'efficacité des processus RSS, il convient de mener une analyse fine pour distinguer les insuffisances imputables à chaque catégorie d'acteurs.

## Les limites de l'approche promue par les acteurs internationaux

### *L'approche holistique*

Selon l'approche de la RSS à laquelle se réfèrent la plupart des acteurs internationaux, les systèmes de sécurité sont composés des éléments suivants :

- Les acteurs et les institutions étatiques en charge d'assurer la sécurité de manière opérationnelle : forces de défense, de police et de gendarmerie ; services de renseignement et de sécurité civils et militaires ; forces paramilitaires (services des douanes ou des eaux et forêts) ; services des gardes-côtes et des gardes- fron-

- tières ; unités de réserve ou locales de sécurité (service de protection civile, gardes nationaux).
- Les organes de gestion de la sécurité qui, au sein de la sphère exécutive, comprennent le chef de l'État et les organes consultatifs nationaux sur la sécurité, les ministères en charge de la sécurité (Défense, Intérieur, Affaires étrangères), les organismes en charge de la gestion financière (ministère des Finances, services du budget, Trésor).
  - Les instances de contrôle et de supervision, ainsi que les organes d'information et d'influence auprès de l'opinion publique. Les premières incluent le Parlement et ses différentes commissions (défense, sécurité intérieure, finances, enquêtes parlementaires), les services d'inspection (armée, police, etc.), les autorités indépendantes (médiateurs/ombudsmans ; commissions des droits de l'Homme) et les organes de contrôle budgétaire (Cour des comptes). Les seconds incluent les médias et les organismes de la société civile organisée (associations, ONG).
  - Les institutions judiciaires, qui comprennent le ministère de la Justice, les magistrats, les tribunaux, les parquets, les barreaux, l'administration pénitentiaire, les représentants de la justice coutumière et traditionnelle.
  - Les acteurs de sécurité non étatiques parmi lesquels figurent les sociétés de sécurité privées, les armées de libération et les guérillas, les milices des partis politiques, les groupements citoyens d'autodéfense et de vigilantisme.

C'est sur la base d'une telle définition du secteur de sécurité qu'a été définie une approche holistique des réformes à entreprendre pour améliorer son fonctionnement. Selon la doctrine RSS, la vocation de l'ensemble de ces composantes est ainsi de répondre aux besoins de sécurité de l'État, sur le plan extérieur et intérieur, tout comme à ceux des populations. À la définition large du système de sécurité répond donc une stratégie globale articulant l'ensemble des réformes à engager et reflétant la nature plurisectorielle des enjeux. L'approche RSS telle que promue par les bailleurs internationaux se définit en conséquence par son ambition de réformer de manière sinon simultanée, du moins coordonnée, l'ensemble des secteurs composant un

système de sécurité. Il s'agit ainsi d'initier une série de réformes, étroitement liées les unes aux autres, visant à :

- Restructurer chacun des secteurs – défense, police, renseignement, douanes, eaux et forêts (appelées également corps des conservateurs de la nature) – par la réorganisation et la rationalisation de ces services ainsi que par l'amélioration des conditions d'exercice des fonctions de chacun grâce à l'engagement de travaux d'infrastructures et la dotation en matériels plus performants.
- Améliorer les capacités et la qualité des services fournis par les forces de sécurité elles-mêmes grâce au renforcement du professionnalisme et de la compétence des agents affectés à chacun des secteurs.
- Renforcer l'éthique des personnels affectés aux différents secteurs de sécurité, particulièrement en les incitant à prendre davantage en considération la nécessité d'agir dans le respect des droits de l'Homme et de l'État de droit.
- Établir une gouvernance démocratique et transparente du secteur de sécurité, ce qui consiste à améliorer les capacités de contrôle des organes de supervision, tels que les parlements, les médias et la société civile organisée. C'est en ce sens que la RSS a pour vocation de contribuer directement à l'ancrage d'une gouvernance fondée sur la démocratie.

La plupart des processus RSS soutenus par la communauté internationale ont initialement pris le parti de décliner sur le terrain une telle approche holistique en cherchant à mener de front l'ensemble des catégories de réformes susmentionnées. Cependant, cette approche s'est heurtée à un grand nombre d'écueils, notamment la difficulté à mobiliser les ressources humaines et financières nécessaires pour la mise en œuvre globale des réformes programmées, créant une certaine confusion et une absence de lisibilité. L'une des leçons apprises de telles expériences est que l'approche holistique doit avant tout constituer un guide visant à développer une connaissance très fine de l'état des systèmes de sécurité que l'on entreprend de réformer. C'est ainsi essentiellement dans la phase d'expertise et d'évaluation que l'approche holistique doit

## Prévention, règlement des crises et des conflits, et consolidation de la paix

être adoptée ; en revanche, le réalisme commande que la mise en œuvre de la réforme soit ensuite guidée par une certaine sélectivité en ciblant un nombre limité de secteurs.

### ***Concentration excessive sur le secteur de défense et les acteurs militaires***

L'impératif de sélectivité ci-dessus mentionné ne doit cependant pas conduire à un investissement trop exclusif dans certains secteurs. On s'aperçoit pourtant que c'est essentiellement sur le secteur de défense que la plupart des programmes RSS se sont dans un deuxième temps recentrés. Alors même que le propre de la RSS est précisément d'avoir démontré la nécessité de ne pas réduire les questions de sécurité aux seules affaires militaires, force est de constater que c'est en premier lieu vers les militaires et le secteur de défense que les efforts les plus significatifs ont été portés. Dans les pays les mieux engagés sur la voie des réformes, les politiques décidées ont essentiellement visé à rationaliser ou à moderniser les forces de défense et de sécurité pour renforcer leurs capacités. Elles ont plus rarement consisté à améliorer la sécurité de la population. De nombreux programmes soutenus par la communauté internationale ont ainsi aidé à :

- multiplier les sessions de formation au profit des forces armées ;
- fournir de nouveaux équipements – le plus souvent non létaux – aux militaires ;
- améliorer l'état des infrastructures ou en construire de nouvelles (casernes, dépôts de matériel, campements...).

Le soutien apporté au secteur de défense n'est pas uniquement le fruit de choix opérés par les seuls partenaires internationaux : il répond le plus souvent aux sollicitations émanant des États récipiendaires de l'aide, dont les demandes d'assistance concernent le plus souvent la sphère militaire. Il n'en demeure pas moins que ces investissements se sont le plus souvent opérés au détriment des autres secteurs. Si celui de la police n'a pas véritablement été négligé, le soutien qui lui a été apporté apparaît très clairement en deçà des besoins, dans la mesure où le renforcement des capacités et des moyens

policiers constitue une priorité en vue d'obtenir une démilitarisation de la gestion de la sécurité publique, corollaire indispensable de toute démocratisation. Les autres secteurs ont quant à eux été délaissés, soit parce que leur importance stratégique dans les processus de réforme n'a pas été suffisamment mise en avant – douanes, eaux et forêts ou encore gestion/protection des frontières –, soit parce qu'ils sont perçus comme trop sensibles pour autoriser une immixtion de la communauté internationale dans leur gestion – renseignement.

Enfin, en dépit des discours mettant en avant la nécessité absolue de renforcer la transparence et la gestion démocratique du secteur de sécurité, il s'avère que la plupart des processus RSS ont insuffisamment mis l'accent sur le soutien à la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité par le biais du renforcement des capacités et des moyens d'action des institutions de contrôle public ou non gouvernemental.

### ***Technicité versus approche politique***

Il apparaît en outre que, trop souvent, une approche technico-administrative a pris le pas sur une approche plus politique. Si, à l'évidence, les processus RSS nécessitent la mobilisation de compétences et d'expertises extrêmement pointues, il n'en demeure pas moins que leur réussite dépend avant tout de la volonté affichée par les autorités nationales : en ce sens, ils doivent avant tout être perçus comme un processus hautement politique. Les équilibres entre les différents acteurs du jeu politique influent grandement sur le fonctionnement du secteur de sécurité. Les plans d'action et les chronogrammes élaborés par les partenaires internationaux prennent trop peu en considération les dynamiques politiques – formelles et informelles – et, malgré leur extrême complexité, tendent trop fréquemment à considérer que les institutions des pays en transition ou en état de sortie de conflit fonctionnent comme celles des démocraties consolidées. Or, l'existence d'un cadre institutionnel établi ne suffit malheureusement pas à garantir le fonctionnement démocratique du système de sécurité. Celui-ci est très souvent gouverné en parallèle par des logiques sociales et parfois ethniques qui peuvent pervertir son fonctionnement. Les programmes RSS promus

par les acteurs internationaux ont sans doute insuffisamment pris en considération ces dynamiques politiques et sociales.

Par ailleurs, la communauté internationale a parfois eu tendance à tenir pour acquis que la volonté de réformer existait nécessairement ou que les gouvernements accepteraient un soutien ou une implication extérieurs. En réalité, beaucoup d'États ont pu craindre que l'implication internationale dans un processus RSS ne soit un moyen de collecter des informations sur leurs services de sécurité ou de poursuivre des intérêts stratégiques contraires aux intérêts nationaux.

Il apparaît donc primordial aujourd'hui de compléter l'approche technico-administrative de la RSS par une approche plus politique qui garantisse l'adhésion et renforce la participation des élites politiques aux processus RSS.

#### ***L'absence de coordination entre les programmes soutenus par les partenaires internationaux***

Alors même que toutes les doctrines des acteurs internationaux en matière de RSS enjoignent d'intensifier la coopération et de renforcer les mécanismes de concertation et de dialogue entre partenaires, il est un fait que les différentes interventions ont très peu tenu compte des programmes d'ores et déjà existants. Alors que l'objectif aurait dû être d'éviter les duplications, on a fréquemment assisté à la mise en œuvre concomitante de programmes redondants. Ces difficultés de coordination et de coopération ont démontré les limites de l'approche doctrinale définie par le *Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité* (2007) qui consacre un chapitre entier aux enjeux cruciaux de la coordination inter-agences.

Il est plus que jamais nécessaire que chaque bailleur fasse valoir son expérience en complément d'autres expertises et se concertent avec les autres partenaires internationaux, en vue d'une coordination systématique des aides reposant sur une information réciproque constante.

#### ***Insuffisance du lien des processus RSS avec les opérations de maintien de la paix***

Très souvent, les missions de paix déployées dans les pays en situation de sortie de conflit se sont vu confier la responsabilité d'assurer la gestion quotidienne du maintien de l'ordre et de la sécurité publique, en raison des défaillances, de l'absence de neutralité ou de l'effondrement des forces nationales de sécurité durant la période de conflit. Les opérations des Nations unies menées en Côte d'Ivoire (Onuci), en République démocratique du Congo (Monusco) ou encore en Haïti (Minustah) sont des exemples significatifs de telles situations où les forces déployées sous l'égide de la communauté internationale ont souvent dû se substituer aux acteurs locaux de sécurité : les personnels chargés du maintien de la paix ont ainsi dû assumer les fonctions de la police, y compris la formation de la police domestique ; l'encadrement de la police locale ou encore la poursuite d'investigations judiciaires.

Le rétablissement des forces de police dans les fonctions et les missions qui leur reviennent est essentiel au désengagement des forces de paix internationales tout comme à la restauration pleine et entière de l'autorité de l'État sur son territoire. Or, trop souvent, les processus RSS ont été menés sans que soit suffisamment prise en considération cette problématique, la mise en place de patrouilles mixtes ne pouvant en aucun cas suffire à assurer la transition entre les forces de police internationales et nationales. Même dans les contextes où la police nationale bénéficie d'un important appui en équipement et en formation, et où des liens plus opérationnels existent entre la composante police des missions de paix et la police nationale, il se révèle difficile de rendre cette dernière autonome. Ces approches n'ont pas permis non plus, en dépit de quelques progrès, d'intégrer de façon systématique le respect de la légalité, de l'intégrité physique et psychologique des citoyens, dans les pratiques des agents de la police nationale.

#### ***L'échec du lien RSS/DDR***

La RSS et le DDR s'inscrivent dans les processus de consolidation de la paix. Il existe entre eux une corrélation particulièrement visible car leurs activités



## Prévention, règlement des crises et des conflits, et consolidation de la paix

font appel à un certain nombre d'acteurs communs et visent des objectifs proches : l'un à court et moyen terme et l'autre à long terme. C'est d'ailleurs ce qu'affirme le *Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité* (2007) en soulignant l'impact du DDR sur la RSS : la réinsertion sociale d'anciens combattants est ainsi présentée comme contribuant directement à la sécurité publique. Un programme DDR réussi peut accroître les probabilités de succès d'un programme RSS sans qu'il soit nécessaire de séquencer chronologiquement les deux. Ils doivent en effet être menés concomitamment dans un esprit de complémentarité et une démarche de coordination. Cependant, la pratique et les expériences relevées dans certains pays révèlent des décisions politiques et des activités menées en parallèle ou tout au mieux juxtaposées, allant trop rarement dans le sens de la création des synergies nécessaires.

On s'aperçoit en outre que les programmes de reconversion des personnels des forces armées et de sécurité dans les secteurs économiques productifs sont insuffisamment valorisés. Loin de concerner les seules forces irrégulières, les processus DDR touchent aussi de manière croissante les personnels des armées nationales auxquels il s'agit d'offrir des perspectives économiques attractives afin de réduire de manière significative les effectifs des ministères de la Défense. L'échec de nombreux processus RSS s'explique souvent par l'incapacité patente à offrir des voies de réinsertion durable dans des activités générant des revenus suffisants.

### **Les carences du côté des acteurs nationaux**

#### *Défaut d'appropriation ou d'impulsion interne*

La défense et la sécurité intérieure constituent traditionnellement les pierres angulaires de la souveraineté des États qui, par le biais de leur sphère exécutive, sont appelés à être les premiers acteurs des processus RSS. L'engagement résolu des gouvernements est indispensable à la réussite des processus RSS qui, même s'ils ont été impulsés de l'extérieur, doivent impérativement être dirigés

de l'intérieur. Force est de constater que ce n'est souvent que sous la pression de la communauté internationale qu'un certain nombre de responsables politiques ont accepté le lancement d'un processus de réforme. La sensibilité politique des questions de sécurité s'est révélée être une source de résistance et des gouvernements ont pu craindre de se voir dépossédés de l'un des attributs essentiels de la souveraineté. Les mesures décidées n'ont ainsi pas donné lieu à des réformes structurelles.

En outre, la RSS doit être perçue comme un sous-ensemble d'une réforme politique plus large. Sa réussite dépend ainsi très largement de la mise en place d'institutions et de processus démocratiques. Or, certains programmes RSS ont été parfois ralentis, voire compromis, en raison des difficultés rencontrées lors des processus de transition, certains gouvernements ayant habilement refusé de s'engager pleinement dans les politiques visant à promouvoir la démocratisation des institutions.

### ***Les résistances des forces de défense et de sécurité***

Dans les pays émergeant d'une longue période de gouvernement autoritaire, il est apparu difficile d'obtenir le soutien sans faille des forces de défense et de sécurité aux nouvelles autorités désignées démocratiquement. Ainsi, les résistances aux processus RSS ont-elles souvent été le fait des forces de défense et de sécurité elles-mêmes, soucieuses de préserver des positions et privilèges acquis à la faveur de pratiques népotistes, voire criminelles, ou encore inquiètes d'être poursuivies pénalement pour des exactions commises sous le régime précédent.

### ***L'insuffisante mobilisation des ressources nationales***

L'allocation rationnelle de ressources humaines, financières et matérielles au système de sécurité est une condition indispensable de la réussite des processus de réforme. Il est cependant apparu très rapidement que les moyens nécessaires pour mener des réformes globales excédaient largement les ressources disponibles. Le chantier s'est révélé



bien trop large pour la plupart des États, généralement sollicités pour répondre à de multiples autres urgences propres aux environnements post-confliktuels. Et rares sont les États qui ont investi de manière significative dans les processus RSS. La plupart ont en effet choisi de s'en remettre au soutien proposé par la communauté internationale, en vue de suppléer à leurs ressources insuffisantes.

Pourtant, afin d'éviter de créer – ou dans certains cas de perpétuer – une situation de dépendance vis-à-vis de l'extérieur, il apparaît fondamental que les États pourvoient eux-mêmes à la prise en charge des dépenses de sécurité, d'autant plus que celles-ci touchent au cœur même de leur souveraineté.

### ***La trop faible prise en compte des évolutions de l'environnement stratégique***

Le contexte sécuritaire de nombreux pays francophones exige une restructuration des services de sécurité afin que ceux-ci soient en mesure de répondre non plus seulement aux menaces militaires classiques mais de manière croissante aux menaces de type asymétrique dont relèvent à l'évidence le terrorisme et la criminalité organisée. Face au caractère de plus en plus brouillé de la distinction entre sécurité intérieure et extérieure, il convient de favoriser la réorganisation des services de sécurité afin de les rendre plus efficaces dans la lutte contre les nouveaux acteurs d'insécurité, tout en veillant à ce qu'ils proscrivent de leurs moyens d'intervention les exécutions arbitraires, les ingérences dans la vie privée ainsi que les procédures judiciaires extralégales. De nombreux États francophones ont insuffisamment pris en considération ces nouveaux paramètres qui contribuent à modifier en profondeur l'environnement stratégique : ils ont ainsi eu tendance à perpétuer des appareils de défense et de sécurité peu adaptés aux nouvelles menaces.

### ***L'ambiguïté des processus RSS dans les environnements encore conflictuels***

Un certain nombre de processus RSS ont été lancés alors même que le pays concerné ne se trou-

vait pas véritablement en situation de post-conflit. En République centrafricaine, en République démocratique du Congo, voire au Burundi, les gouvernements ont continué à être en lutte contre des mouvements contestant leur légitimité.

Une telle situation s'est révélée peu favorable à l'engagement de réformes dont certaines avaient explicitement pour objectif de réduire la taille et les effectifs d'armées sur lesquelles les gouvernements en place entendaient s'appuyer pour poursuivre leur combat. Ainsi, en dépit de l'arrêt des hostilités, il n'existait pas une confiance mutuelle suffisante entre les belligérants, le gouvernement se montrant dès lors réticent à s'engager résolument dans un processus de réforme perçu de nature à le priver d'un certain nombre de moyens. Dans d'autres cas, les processus RSS – notamment lorsqu'ils ont consisté à moderniser les équipements des forces de défense et de sécurité – ont été détournés afin de renforcer les capacités gouvernementales dans la lutte menée.

### **Les carences de la société civile et des médias**

L'expérience démontre que le succès des processus RSS dépend, pour une bonne part, de l'existence d'une large adhésion au sein de l'État concerné. L'élargissement de la définition de la sécurité, fondée sur la sécurité humaine, les liens qu'elle entretient avec le développement, ainsi que l'inclusion d'autres acteurs que les seuls gouvernements dans les débats nationaux relatifs à la sécurité ouvrent la voie à l'implication des médias et de la société civile dans les processus RSS.

Pourtant, les réformes ont fréquemment été menées de manière quasi exclusive au niveau gouvernemental, avec une participation très limitée des autres acteurs. Or la participation de la société civile organisée aux processus RSS est déterminante afin qu'une vision véritablement nationale – et non pas purement étatique ou gouvernementale – sous-tende les politiques de défense et de sécurité. La veille citoyenne exercée par la société civile sur les questions de sécurité est aussi un moyen de prévenir les dérives éventuelles des forces de défense et de sécurité.

## Prévention, règlement des crises et des conflits, et consolidation de la paix

L'action des médias est également importante ; outre les canaux de communication qu'ils offrent aux acteurs de sécurité, ils peuvent aussi être des vecteurs de changement grâce à leurs capacités d'investigation et d'accès aux sources d'information indûment classées comme « sensibles » ou « secret défense ».

## L'accompagnement des processus RSS dans l'espace francophone

Ainsi que le démontrent tristement le coup de force militaire survenu au Mali le 21 mars 2012 et celui survenu en Guinée-Bissau le 12 avril 2012, l'irruption des acteurs militaires et de sécurité sur la scène politique constitue toujours l'une des principales menaces pesant sur les processus de démocratisation dans l'espace francophone. Il est donc impératif de poursuivre l'investissement dans les processus RSS. Cependant, un tel investissement se doit de tenir compte des lacunes et carences analysées ci-dessus en cherchant à les corriger.

Se référant aux Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, le choix de la Francophonie est avant tout d'éviter les duplications et de se consacrer à des domaines peu soutenus par ses partenaires internationaux tout en faisant valoir les savoir-faire qu'elle a su développer au fil des ans. C'est ainsi qu'elle inscrit ses interventions en soutien des processus RSS dans trois axes prioritaires :

- l'approfondissement de la connaissance des spécificités propres aux appareils de défense et de sécurité de l'espace francophone, afin que celles-ci soient davantage prises en considération dans les politiques mises en œuvre sur le terrain ;
- l'inscription plus résolue des processus RSS dans une logique de prévention des crises, grâce à une observation des systèmes de sécurité francophones reliée à celle des pratiques de la démocratie, prévue par la Déclaration de Bamako ;

- le soutien à la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité francophones grâce au renforcement des capacités de supervision et de contrôle des institutions parlementaires, des institutions de l'État de droit, de la société civile et des médias.

## Favoriser une meilleure prise en compte des spécificités francophones et des particularités locales

La Francophonie s'est investie dans les débats internationaux relatifs à la RSS en plaidant en faveur de la définition de principes et de modes d'action spécifiquement adaptés à l'intervention dans l'espace francophone. La vague de crises politico-militaires qui déferle sur le Mali après être passée chez ses voisins ivoirien, guinéen, nigérien, mauritanien, voire burkinabé – même si fort heureusement les mutineries de 2011 n'ont pas abouti à un renversement des autorités légalement désignées –, interroge la culture institutionnelle et politique des pays francophones. Une connaissance approfondie de ces spécificités institutionnelles propres à l'espace francophone est donc nécessaire afin de pouvoir soutenir des réformes ciblant les secteurs les plus fréquemment défaillants. Par ailleurs, l'approche RSS traditionnelle n'a pas suffisamment pris en compte le rôle joué par certaines autorités traditionnelles en matière de sécurité.

### Les problématiques communes aux systèmes de sécurité francophones

Un grand nombre de problématiques étant communes aux systèmes de défense et de sécurité des pays francophones, les réformes engagées doivent prendre en considération les éléments suivants :

- Tout d'abord, la plupart des constitutions francophones offrent des cadres peu favorables à une gestion collégiale des affaires de sécurité : elles reconnaissent en effet la prééminence absolue de la sphère exécutive sur les affaires de sécurité.

Des réformes d'ordre constitutionnel s'imposent donc pour renforcer les prérogatives des parlements en matière de supervision des politiques de défense et de sécurité.

- En outre, les ministères de la Défense sont encore trop souvent dirigés et administrés par des militaires, et les forces armées jouent un rôle exorbitant dans la gestion de la sécurité publique. À cet égard, la normalisation du statut des gardes présidentielles, voire leur suppression, apparaît comme l'une des réformes les plus urgentes à entreprendre.
- Réformer et augmenter les capacités opérationnelles des forces de police apparaît aussi comme une priorité majeure. Cependant, il est capital d'aborder ces réformes en prenant en compte les cadres organisationnels qui structurent les forces de police, particulièrement l'existence d'un système dual formé, d'une part, d'une police nationale (dans certains pays complétée par des forces de police municipale) et, d'autre part, de forces de gendarmerie.
- Il est aussi fondamental de tenir compte des particularités propres au système judiciaire issu de la tradition romano-germanique et de l'organisation juridictionnelle dualiste. Des réformes mises en œuvre dans des pays ayant adopté le modèle de la *common law* ne sauraient en effet être pertinentes dans ceux ayant adopté celui de la *civil law*. Le système inquisitoire qui prévaut dans la plupart des pays francophones ne peut être réformé de la même façon que le système accusatoire dominant dans la plupart des pays de tradition anglo-saxonne.

### Tenir compte des traditions locales

Selon la conception de la Francophonie, la réforme du secteur de sécurité ne peut se réduire à l'application mimétique de principes d'organisation et de gouvernance importés. La RSS doit se fonder sur les besoins spécifiques de chaque État : il n'existe pas de modèle unique valable en tout temps et en tout lieu. Les stratégies de soutien à la RSS doivent être adaptées au contexte local. Les pays qui s'engagent sur la voie de la réforme doivent se forger leur propre idée de la meilleure façon de faire fonctionner leur système de sécurité dans un cadre

démocratique et respectueux des droits de l'Homme. L'homogénéité du modèle d'organisation des appareils sécuritaires et judiciaires du monde francophone ne doit pas masquer l'importance des spécificités locales propres à chaque pays, souvent issues de traditions préexistant à la rencontre avec le modèle d'organisation francophone. 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 intégrer le rôle de ces acteurs qui demeure parfois majeur, ainsi qu'en témoigne l'importance de la justice coutumière ou de certaines formes de défense communautaires reconnues par quelques États. La Francophonie, attachée au respect et à la valorisation des spécificités culturelles, est particulièrement bien outillée pour comprendre les différentes dynamiques politiques, juridiques, institutionnelles et religieuses qui coexistent au sein de son espace. Pour être efficaces, les politiques de RSS doivent réfléchir à l'opportunité (ou non) d'intégrer le rôle de la justice coutumière ou de certaines formes de défense communautaires, à condition que celles-ci soient conformes aux principes fondamentaux de respect des droits de l'Homme et de la dignité humaine.

### Pour une approche préventive

Les dysfonctionnements ou les difficultés que peuvent rencontrer les systèmes de sécurité s'avèrent parfois un obstacle majeur à l'enracinement de la démocratie et du respect des droits de l'Homme : détecter en amont les pratiques sécuritaires contraires à ces deux principes, particulièrement lorsque les forces de sécurité et de défense se rendent coupables de violations graves ou massives des droits de l'Homme ou encore que les conditions d'exercice de leur profession (non-paiement des soldes par exemple) les incitent à remettre en cause le fonctionnement démocratique des institutions. Les processus RSS sont le plus souvent conçus comme un remède pour contribuer à la reconstruction des États en situation de sortie de conflit. Ce n'est que rarement qu'ils sont envisagés dans une perspective de prévention des crises et des conflits. Étant donné l'irruption encore fré-

## Prévention, règlement des crises et des conflits, et consolidation de la paix

quente de ruptures de la démocratie imputables à l'intervention ou aux défaillances des systèmes de sécurité, il est pourtant urgent de considérer la RSS comme faisant partie intégrante des dispositifs de prévention. L'analyse et l'observation des systèmes de sécurité constituent en effet des moyens de prévenir, en les détectant au plus tôt, les tentatives violentes de prise de pouvoir. Tout en contribuant au dispositif de prévention des crises, une telle observation permet également d'appuyer tout processus RSS sur une compréhension approfondie des besoins sécuritaires des populations et des États.

### Évaluation des systèmes de sécurité à l'aune du respect de la démocratie, des droits et des libertés

Menée dans le respect de la souveraineté des États et de leurs législations nationales, l'observation des systèmes de sécurité vise à évaluer les pratiques développées par les forces de défense et de sécurité dans le monde francophone au regard de leur respect de la démocratie, des droits et des libertés, en se basant sur les critères suivants :

- L'organisation institutionnelle du système de sécurité garantissant le respect de l'État de droit. Ce premier critère doit être évalué au travers de paramètres suivants : existence et respect d'un cadre légal (règles de droit) et institutionnel (séparation des pouvoirs) s'imposant à l'ensemble des acteurs participant à la sécurité d'un État ; existence d'organes civils et de mécanismes de contrôle démocratiques (autorités législatives, autorités indépendantes, médias, société civile organisée) des forces et institutions de sécurité ; utilisation justifiée du secret-défense et libre accès des médias et de la société civile organisée aux informations sécuritaires n'engageant pas la sécurité nationale.
- Le professionnalisme des forces de défense et de sécurité. Les paramètres d'évaluation de ce deuxième critère sont les suivants : forces de défense et de sécurité accomplissant les missions qui leur sont imparties dans le respect des libertés et des droits de l'Homme ; absence d'interférence des forces armées dans les missions dévolues aux forces de sécurité intérieures ;

- responsabilité des forces de défense et de sécurité devant les instances civiles ; existence d'un système carcéral démilitarisé, sous contrôle civil et respectueux des droits de l'Homme ; missions de contrôle des frontières terrestres et maritimes tenant compte à la fois de la protection de l'intégrité de l'État, de la sécurité des populations et de la stabilité régionale ; mandat clair et impartialité des services de renseignement.
- La satisfaction des besoins de sécurité des populations et la légitimité du système de sécurité à leurs yeux. Ce critère doit être évalué au travers de : la liberté de circulation pour toutes les catégories de la population ; la confiance – ou au moins l'absence de peur – des populations vis-à-vis des forces de défense et de sécurité ; en cas de menace ou d'agression, la protection des populations par les forces de sécurité ; la justice indépendante et accessible à la population (y compris d'un point de vue géographique), et rendant ses décisions dans la transparence ; l'absence de catégories plus exposées que d'autres à l'insécurité (femmes, enfants, populations défavorisées) ;
- La gestion transparente des ressources allouées aux forces de défense et de sécurité, évaluée au travers de : l'insertion des dépenses de défense et de sécurité dans l'organisation administrative et financière de l'État ; l'existence de budgets clairement identifiés, circonscrits et rendus publics ; le recrutement et la gestion transparente des carrières des agents de défense et de sécurité (selon des critères fondés sur le mérite et l'aptitude professionnelle) et la rémunération appropriée de ces agents ; le contrôle étroit des dépenses des institutions de défense et de sécurité par les cours des comptes.

### Les échanges de bonnes pratiques

Un certain nombre d'États francophones ont d'ores et déjà accumulé une expérience conséquente dans la réforme des différents secteurs des systèmes de sécurité. Cet acquis peut être capitalisé aussi bien au sein de l'espace francophone que non francophone grâce à :

- l'organisation et la tenue de conférences nationales, de débats régionaux et de séminaires

- d'échange entre les acteurs du système de sécurité (acteurs opérationnels, acteurs de contrôle et de supervision, etc.) ;
- des échanges d'expériences et de textes sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes de sécurité, dans la limite autorisée par le respect de la confidentialité des informations. Étant donné la sensibilité des questions relatives à la RSS, il ne serait pas en effet opportun d'envisager un échange systématique d'informations comparable à celui qui se pratique à propos de la situation des droits de l'Homme et de la démocratie. Seules certaines informations peuvent faire l'objet d'un échange, particulièrement celles relatives au rôle des organes de contrôle, tels que les parlements dans leur fonction de supervision et les cours des comptes dans leur fonction d'audition des budgets, au traitement par les médias des questions de sécurité, aux rapports des ONG et des OING se rapportant au comportement des forces armées et de sécurité.

## Renforcer la gouvernance démocratique

Les systèmes de sécurité dont les acteurs développent des pratiques éthiques, professionnelles et transparentes concourent à la démocratie, à la prévention des conflits, au soutien de l'État de droit et au respect des droits de l'Homme, que la Charte de la Francophonie se fixe comme objectif prioritaire. Conformément aux Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface, le soutien de la Francophonie à un processus RSS doit être assorti d'assurances quant à la conformité du cadre conceptuel défini avec les règles de promotion de la démocratie et de respect des droits de l'Homme. En outre, conscients des dangers que portent en germe les déstabilisations générées par des appareils de défense et de sécurité insuffisamment contrôlés, les chefs d'État et de gouvernement membres de l'OIF ont précisé, dans les Déclarations de Québec en 2008 et de Montreux en 2010, les objectifs de la Francophonie en matière de RSS.

Afin de donner corps à ces mandats, l'OIF a pour but de contribuer à établir un espace de gouver-

nance démocratique des systèmes de sécurité. Elle a ainsi élaboré une doctrine inscrivant la contribution francophone aux processus RSS dans une approche visant en priorité à renforcer le contrôle exercé sur les forces de défense et de sécurité par les autorités civiles démocratiquement désignées ainsi que par les institutions de l'État de droit. Elle n'a pas pour vocation de contribuer à la restructuration ou à l'amélioration des infrastructures et moyens dont disposent les forces de défense et de sécurité. Ses interventions visent à améliorer la capacité des États francophones à pourvoir à leur propre sécurité comme à celle de leurs populations, dans le respect de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme.

## La promotion des droits de l'Homme auprès des forces de défense et de sécurité

La promotion des droits de l'Homme, des libertés publiques et de la démocratie auprès des membres des forces de défense et de sécurité constitue l'un des volets essentiels de tout processus visant à garantir la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité. Les forces de défense doivent en effet intervenir dans le respect des Conventions de Genève et du droit international humanitaire, qui commandent en particulier d'épargner et de protéger les civils. Les forces de sécurité (police, gendarmerie) doivent respecter les principes fondamentaux de proportionnalité dans l'usage de la force, de légalité et de non-discrimination. Les services pénitentiaires et d'application des peines doivent fonctionner dans le respect de la dignité humaine. En outre, le respect des droits de l'Homme et de l'État de droit par les forces armées et de sécurité renforce leur professionnalisme et leur efficacité mêmes. Ainsi, le respect de ces principes constitue-t-il non seulement un impératif légal et éthique, mais aussi une exigence pratique, en ce qu'il renforce la confiance des populations et encourage leur coopération, facilite le règlement juridique des conflits et des plaintes, et favorise les poursuites judiciaires menées devant les tribunaux. Lorsque leur action est fondée sur la légalité, les forces de défense et de sécurité respectueuses des droits de l'Homme font avancer les objectifs de sécurité des États démocratiques.



## Prévention, règlement des crises et des conflits, et consolidation de la paix

Les agents des forces de défense et de sécurité doivent donc être instruits, de manière systématique et soutenue, des principes fondateurs de l'État de droit, des droits de l'Homme et des libertés individuelles. La Francophonie entend ainsi contribuer à leur rappeler régulièrement la portée des textes fondamentaux nationaux (Constitution, législation en vigueur) aussi bien que des grandes conventions internationales, notamment la Charte internationale des droits de l'Homme et la Convention internationale des droits de l'enfant.

### Le rôle des parlements

Dans un État de droit, les institutions de défense et de sécurité sont soumises au contrôle démocratique exercé par le pouvoir législatif. Les parlements sont ainsi appelés à jouer un rôle fondamental dans les processus RSS, par le biais de leur fonction de supervision et de contrôle des organes de défense et de sécurité ainsi que des budgets qui leur sont alloués. L'objectif est d'assurer que les parlementaires jouissent pleinement des prérogatives qui leur sont reconnues par la plupart des constitutions francophones en matière de contrôle des appareils de sécurité. La majorité des constitutions francophones précise ainsi que le Parlement a la responsabilité de la déclaration de guerre et de la ratification des accords de paix. En outre, la plupart de ces constitutions reconnaissent que les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale relèvent du domaine de la loi. L'Assemblée nationale est aussi le plus souvent habilitée à approuver ou amender toute loi relative à de nouvelles alliances, y compris dans certains pays francophones les accords d'assistance et de coopération militaire. Elle doit parfois aussi approuver tout engagement des forces armées à l'étranger. Généralement, elle a le pouvoir de contrôler les actions du gouvernement par le biais : de l'examen du budget (ce qui inclut la faculté d'approuver les fonds attribués aux diverses structures de sécurité, de les revoir à la baisse ou à la hausse, ou de rediriger ces allocations vers d'autres secteurs) ; des questions au gouvernement ; des commissions parlementaires permanentes (sur la défense nationale, la sécurité, la justice et la protection civile). Comme toute autre commission permanente,

elles ont pour mission de contrôler les actions du gouvernement : elles peuvent auditionner les ministres et tout responsable dont le témoignage est susceptible d'être utile à leurs travaux et à leurs délibérations. Elles reçoivent pour examen les projets de loi du gouvernement mais elles peuvent également proposer des lois relatives aux questions de sécurité.

Il est donc aujourd'hui essentiel de remédier à la trop grande marginalisation des parlements dans le domaine de la défense nationale et de la sécurité en leur permettant d'exercer leurs prérogatives d'information, d'autorisation, de vote et de contrôle de l'action de l'exécutif, en veillant à :

- Renforcer les pouvoirs du Parlement en matière d'information sur les questions de défense, notamment en intégrant les présidents des commissions de défense de l'Assemblée nationale et/ou du Sénat parmi les membres des hauts conseils de défense nationale.
- Associer systématiquement le Parlement à la décision d'emploi de la force armée, y compris dans le cadre de conflit armé international ou régional : les constitutions des pays francophones devraient prévoir des mécanismes pour tenir le Parlement informé sur toute intervention des forces armées nationales à l'extérieur du territoire dans un délai extrêmement bref : à l'issue de ce délai, la prolongation de l'intervention devrait faire l'objet d'un débat et d'un vote.
- Permettre aux commissions de défense des parlements francophones d'émettre un avis public avant la nomination des plus hauts responsables de la défense et de la sécurité.
- Développer les relations de travail entre les commissions traitant des forces armées et celles traitant des affaires de sécurité intérieure ainsi que les liens de ces deux types de commissions avec celles traitant des lois et des droits de l'Homme.
- Renforcer les capacités humaines et matérielles des commissions de défense et de sécurité, notamment en leur procurant les moyens de financer des missions d'information ou des missions d'enquête sur le fonctionnement des systèmes nationaux de sécurité.
- Renforcer les moyens et les compétences des fonctionnaires attachés aux commissions de défense



et sécurité des parlements, en les formant aux aspects les plus techniques de la supervision des appareils de sécurité, afin de favoriser la continuité du travail parlementaire sur ces questions.

Le soutien apporté aux parlements permettra aussi d'accompagner un travail en profondeur sur les cadres légaux et ainsi de favoriser l'adoption de textes normatifs régissant les forces de défense et de sécurité. Il convient notamment d'appuyer les processus de révision ou d'élaboration des textes encadrant les missions des forces de défense et de sécurité tout en s'assurant que leur contenu résulte d'un consensus national et qu'il est en adéquation avec les contextes et les dynamiques propres à chaque État tout comme avec les normes internationales.

### **Le contrôle de la gestion budgétaire**

L'introduction et le respect de principes garantissant une gestion transparente et saine des budgets alloués aux forces de défense et de sécurité constituent un élément indispensable pour assurer la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité, qui doivent en effet être soumis aux mêmes principes de gestion de dépenses que les autres secteurs. La nature hautement politique d'un certain nombre de dépenses – particulièrement en ce qui concerne l'acquisition d'armements – fait bien entendu peser sur le secteur de sécurité une contrainte supplémentaire : la nécessité de garantir la confidentialité de certaines informations budgétaires, afin de ne pas mettre en danger la sécurité nationale. Pourtant, l'impératif de confidentialité ne justifie pas l'absence de supervision du secteur de sécurité ou encore d'adhésion aux principes de gestion des dépenses publiques internationalement reconnus. Si les plans de guerre ou les budgets relatifs aux activités de renseignement doivent être confidentiels, en revanche, le dépassement des allocations budgétaires, l'achat d'équipements militaires ou de maintien de l'ordre coûteux sans tenir compte des besoins ou de la capacité de les maintenir en état de fonctionnement, ou encore l'engagement dans des activités illégales en dehors du budget constituent clairement des questions sensibles mais qui ne doivent pas être tenues secrètes.

Dans un grand nombre de pays francophones du Sud, les organes en charge de la sécurité, particulièrement les ministères de la Défense, témoignent souvent d'un faible respect à l'endroit des règles de transparence et de responsabilité dans la gestion des budgets qui leur sont attribués : présentation de factures pour des dépenses effectuées en dehors du cadre budgétaire ; refus des ministères de la Défense de partager avec le ministère des Finances, les institutions supérieures de contrôle et le Parlement le détail des dépenses engagées, ou encore absence d'autonomie financière des ministères de la Défense et de la Sécurité par rapport aux plus hautes autorités ; non-respect des règles de réallocation des ressources ; acquisitions d'armements non reflétées par les budgets ; incapacité consécutive des budgets – pourtant souvent importants relativement aux autres secteurs – à financer l'ensemble des dépenses engagées, notamment le paiement des soldes (entraînant en conséquence un ressentiment diffus au sein des forces de défense et de sécurité).

Par ailleurs, les capacités institutionnelles en matière de budgétisation des politiques de sécurité et de défense font souvent défaut au sein de la branche exécutive tout comme de la branche législative. Enfin, une fois les budgets alloués, il existe fréquemment des déviations significatives dans leur exécution : réallocation des fonds, changement d'orientation des politiques, discipline financière inexistante, détournements illégaux.

Afin de lutter contre de telles pratiques, il est essentiel d'exercer régulièrement un audit interne et externe des budgets alloués aux forces de défense et de sécurité, en favorisant et en accompagnant la transparence dans les procédures d'élaboration, d'exécution et de suivi du budget de défense et de sécurité, au travers de :

- la mise en place d'un cadre juridique approprié et l'installation effective de tous les organes de contrôle interne, d'audit interne et d'audit externe des ministères et des autres administrations impliqués dans la gestion des budgets de défense et de sécurité ;
- le renforcement de l'architecture financière publique de gestion, particulièrement l'efficacité du contrôle budgétaire *a posteriori* de l'exécution du

## Prévention, règlement des crises et des conflits, et consolidation de la paix

budget de sécurité et de défense grâce au développement des moyens des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Cour des comptes, Chambre des comptes, auditeur externe indépendant de l'exécutif) ;

- la révision et la rationalisation du concept des dépenses de souveraineté en vue de leur appliquer le principe de transparence, tout en respectant le principe de discrétion et de confidentialité ;
- l'application des principes de la gestion budgétaire non seulement aux forces armées mais aussi aux forces de police, aux services de renseignement et aux services des douanes.

### Le rôle des institutions de médiation

Les institutions de médiation et les ombudsmans ont également un rôle important à jouer dans la supervision des questions de défense et de sécurité en s'investissant dans :

- le traitement des plaintes relatives aux violations présumées des droits de l'Homme au sein et par les forces armées et de sécurité ;
- la surveillance des processus de règlement des différends au sein des forces armées et de sécurité ;
- la formulation de recommandations en matière de protection des droits de l'Homme au sein et par les forces armées ;
- le suivi de la conformité des interventions des forces armées et de sécurité aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire ;
- la médiation des différends entre les citoyens et les forces armées et de sécurité ou entre le personnel de ces mêmes forces.

Il convient ainsi d'apporter un soutien à l'échange de bonnes pratiques et d'expériences, lié à la surveillance par les médiateurs et ombudsmans de la conformité à la loi et au respect des droits de l'Homme au sein et par les forces armées.

### Le rôle des institutions judiciaires

Garantir la sécurité juridique et un accès équitable à la justice constitue un volet fondamental de toute réforme visant à promouvoir la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité.

En l'absence d'un système juridique capable de sanctionner les violations avérées, d'interpréter les lois et de les faire appliquer, aucun processus RSS ne saurait se révéler efficace. Les pratiques judiciaires discriminatoires, la polarisation, la corruption, le fonctionnement opaque, les lenteurs et le coût de l'accès à la justice marginalisent de nombreuses populations, particulièrement dans les pays du Sud. Dans d'autres cas, le non-règlement des différends et des contentieux peut se traduire par le déclenchement de conflits, parfois violents. L'objectif majeur de tout processus RSS doit donc être de garantir l'existence d'un système de justice impartial et indépendant, l'accès de tous à la justice et l'application effective des lois et des décisions de justice. En lien avec la réforme des autres secteurs qui composent les systèmes de sécurité, il convient donc d'accompagner :

- l'amélioration du fonctionnement de la justice pénale (en lien étroit avec les services de police et le 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 selon les limites du respect des libertés individuelles et des droits de l'Homme) ;
- l'amélioration de la gestion et de l'administration du système judiciaire, y compris du système pénitentiaire ;
- l'harmonisation des pratiques traditionnelles avec le système juridique et judiciaire formel.

### Le contrôle public par les médias et la société civile organisée

L'accès de la presse aux informations relatives à la sécurité et à la défense – à la seule exception des informations dont le dévoilement pourrait compromettre le succès d'opérations nécessaires à la sécurité de la population et du pays – est garant d'un fonctionnement transparent et démocratique du système de sécurité. Les médias jouent en effet un rôle primordial dans la supervision et le contrôle public des systèmes de sécurité. Ils constituent le principal canal de sensibilisation des populations et leurs analyses influencent de manière déterminante

les perceptions du public ainsi que sa compréhension des enjeux touchant à la défense, à la sécurité et à la justice. Ils ont une responsabilité particulièrement importante dans les pays en crise, dans lesquels l'émergence d'un espace public démocratique est souvent menacée par le climat généralisé d'insécurité qui continue de régner sur le plan interne comme sur le plan externe, mais souvent ils ne disposent ni des capacités techniques, ni des ressources humaines leur permettant de couvrir de manière fiable et pluraliste les questions de défense et de sécurité. Le traitement de ces questions est en effet souvent soumis à deux écueils :

- Tout d'abord, la difficulté à se procurer des informations fiables sur le fonctionnement du système de sécurité ;
- Ensuite, la propension trop fréquente de certains médias à traiter des informations relatives à la défense et à la sécurité sous le seul angle du sensationnalisme, en l'absence d'un travail rigoureux de vérification des informations diffusées.

C'est pourquoi le traitement des questions relatives à la défense et à la sécurité nécessite de disposer de connaissances spécialisées et de méthodes d'investigation spécifiques, permettant à la fois d'accéder à des sources d'information ouvertes et d'en rendre compte de manière déontologique, éthique et professionnelle. Cela suppose de soutenir les capacités de la presse et des médias à traiter des questions de défense et de sécurité, ainsi que celles des organisations de la société civile organisée (ONG et associations, particulièrement les organisations féminines) impliquées dans les questions de sécurité, ou d'encourager les initiatives visant à renforcer leur spécialisation sur ces questions.

### **La gestion démocratique de la sécurité publique dans les processus électoraux**

Le rôle des forces de sécurité intérieure (police, gendarmerie, garde nationale, responsables territoriaux de la sécurité publique) s'avère crucial lors des consultations électorales : il est ainsi essentiel qu'elles appuient leurs interventions potentielles sur un certain nombre de règles déontologiques. Ces dernières ont pour objectif de favoriser le rapprochement de la police et de la population en aidant à :

- Instaurer des procédures et des méthodes de travail permettant de répondre au besoin de sécurité générale (appui à la police de proximité) et de sécurité spécifique au contexte électoral (organisation d'événements et préparation de la réponse adaptée aux éventuelles difficultés rencontrées).
- Former les personnels d'encadrement à l'application stricte des règles juridiques contenues dans le code électoral.
- Former les personnels au relevé des infractions au code électoral et à la rédaction des actes de procédure judiciaire correspondants.
- Renforcer la capacité des forces de sécurité à donner aux effectifs placés sous leur autorité des instructions précises et conformes aux règles de droit en vigueur dans leur pays.
- Former les personnels d'encadrement à l'information de l'autorité administrative.
- Inscrire les notions de déontologie et d'accueil du public dans la pratique policière, à tous les stades de la formation des personnels et de l'encadrement.
- Promouvoir et expliquer la place et le rôle des représentants de la sécurité publique dans le déroulement d'un processus électoral démocratique.

## Conclusions

Le concept de sécurité va désormais au-delà de la conception traditionnelle de la sécurité nationale, centrée sur le seul État. Les questions de sécurité intérieure dictent de plus en plus les orientations de la politique de sécurité nationale. Ainsi, la mission première de l'État est d'assurer la sécurité de ses citoyens. Il convient de considérer qu'il existe un continuum entre la sécurité personnelle des individus, la sécurité nationale et la sécurité internationale.

Les processus RSS impulsés et conduits par les États francophones doivent s'adapter aux bouleversements majeurs que la plupart d'entre eux connaissent, à la fois sur le plan :

- interne : l'instauration de la démocratie requiert une mutation radicale des missions dévolues à l'appareil de défense et de sécurité ;
- régional et international : les forces de défense et de sécurité doivent être en mesure de faire face à la possible résurgence de conflits qui avaient embrasé certaines régions au cours des décennies précédentes aussi bien qu'à la criminalisation protéiforme (trafics, piraterie, terrorisme...) qui menace de manière rampante les acquis économiques et politiques obtenus.

Les États francophones doivent se doter de documents stratégiques fixant les orientations majeures de leur politique nationale de sécurité. Il convient d'accompagner ceux qui sont désireux de développer des stratégies de sécurité nationales, consignées dans des livres blancs et traitant de la sécurité tant sur le plan extérieur qu'intérieur, des moyens militaires comme des moyens civils, de la politique de défense proprement dite comme de la politique de sécurité intérieure et de sécurité civile, de la sécurité de l'État comme de celle des populations. La rédaction de tels documents permettra ainsi aux États, notamment du Sud, de faire prévaloir une vision nationale et véritablement appropriée de la sécurité aussi bien nationale qu'humaine.

Afin de renforcer les efforts entrepris dans les réformes structurelles des appareils de défense et de sécurité de l'espace francophone, il importe de :

- Favoriser une meilleure prise en compte des spécificités institutionnelles, organisationnelles et procédurales des systèmes de sécurité tout en veillant à prendre en considération les particularités locales propres à chaque pays, notamment lorsqu'il existe des autorités traditionnelles et coutumières ;
- Inclure l'analyse des systèmes de sécurité dans les politiques de prévention des conflits grâce à la définition de grilles d'évaluation permettant d'examiner les pratiques développées par les forces de défense et de sécurité au regard du respect de la démocratie, des droits et des libertés ;
- Encourager les échanges de bonnes pratiques en matière de gouvernance démocratique des systèmes de sécurité ;
- Soutenir les programmes de formation aux droits de l'Homme des forces de défense et de sécurité ;
- Renforcer les capacités des parlements en matière de supervision et de contrôle des systèmes de sécurité ;
- Promouvoir le contrôle de la gestion budgétaire des appareils de défense et de sécurité par les institutions supérieures de contrôle et les organes de contrôle interne de l'administration ;
- Renforcer le rôle des institutions de médiation (médiateurs et ombudsmans) ;
- Garantir le fonctionnement impartial et efficient des institutions judiciaires travaillant en lien étroit avec les acteurs des systèmes de sécurité, notamment en matière pénale ;
- Renforcer le contrôle public exercé sur les appareils de sécurité par les médias et la société civile organisée ;
- Garantir la gestion démocratique de la sécurité publique dans les processus électoraux ;
- Encourager l'élaboration de documents stratégiques fixant les orientations majeures des politiques nationales de sécurité des États francophones.

# ANNEXES

# DÉCLARATION DE MONTREUX

## XIII<sup>e</sup> Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage

Montreux (Suisse), 23-24 octobre 2010

1. Nous, Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, réunis les 23 et 24 octobre 2010 à Montreux, en Suisse, à l'occasion du XIII<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie, coïncidant avec le 40<sup>e</sup> anniversaire de la création de la Francophonie institutionnelle, avons décidé de consacrer ce XIII<sup>e</sup> Sommet aux :

### Défis et visions d'avenir pour la Francophonie

2. Nous affirmons que la langue française constitue le creuset originel de la coopération et de la solidarité entre nos États et gouvernements et entre nos peuples, présents sur les cinq continents. Sa promotion est au cœur des missions de la Francophonie.
3. Nous réitérons notre volonté de promouvoir la diversité culturelle et le multilinguisme.
4. Nous réaffirmons, en cette année du 10<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration de Bamako, que la construction de la paix, la démocratie, l'État de droit, le respect et la promotion des droits de l'Homme et l'égalité entre les hommes et les femmes constituent la clef de voûte des valeurs communes de la Francophonie.
5. Nous tenons à renforcer les solidarités et les concertations francophones, y compris dans le cadre des enceintes multilatérales, pour relever les défis majeurs auxquels nous sommes confrontés.

### I. La Francophonie acteur des relations internationales et sa place dans la gouvernance mondiale

6. Nous décidons de consolider la place et la visibilité de la Francophonie dans la gouvernance mondiale, conscients de sa valeur ajoutée comme acteur des relations internationales. Nous nous accordons sur l'importance d'un système multilatéral équilibré, efficace et représentatif du monde d'aujourd'hui, fondé sur une Organisation des Nations unies (ONU) à la fois forte et rénovée. À cet effet, nous affirmons notre engagement à dynamiser la concertation francophone dans les enceintes internationales et à y participer de manière active, en particulier sur les questions de gouvernance politique et économique au sein de l'ONU, en nous appuyant sur des consultations menées avec la société civile. Nous appelons à une réforme urgente du Conseil de sécurité des Nations unies.
7. Nous nous engageons à conforter la solidarité économique francophone. Nous exprimons notre solidarité avec les pays les plus affectés par la crise économique et nous nous mobilisons pour favoriser l'émergence d'une gouvernance mondiale équitable, prenant en compte la situation des États les plus vulnérables. Nous appelons à une réforme de la gouvernance économique mondiale par le renforcement de la coopération et de la complémentarité entre l'ONU, cœur de la gouvernance mondiale, et les enceintes économiques, dont le G20. Nous les invitons à se mobiliser en 2011 sur les mesures à prendre dans les domaines vitaux pour les pays de



- l'espace francophone : la sécurité alimentaire, les réformes de la régulation financière et du système monétaire international, et la promotion d'une croissance économique mondiale forte, soutenue, durable et inclusive.
8. Nous tenons à saluer la visite conjointe des Secrétaires généraux de la Francophonie et du Commonwealth préalablement à la tenue du G8 et du G20 à Muskoka et Toronto, au Canada, du 25 au 27 juin 2010, qui leur a permis de présenter les perspectives des deux organisations sur les enjeux figurant à l'ordre du jour de ces réunions. Nous encourageons la poursuite de cette initiative.
  9. Nous réaffirmons notre engagement commun à lutter aux niveaux national, régional et international contre les graves menaces transversales que sont le terrorisme, la piraterie, la criminalité organisée, le trafic de drogue et de personnes ainsi que la corruption, qui compromettent la paix et la stabilité. Nous prenons des engagements dans les résolutions afférentes adoptées par ce Sommet. Nous appelons au respect et à l'application des diverses conventions de lutte contre ces menaces, adoptées dans le cadre des Nations unies.
  10. Nous reconnaissons que le développement, la paix et la sécurité, et les droits de l'Homme sont inséparables et se renforcent mutuellement. La violence armée mine la paix et la sécurité et exerce un effet négatif sur le développement humain, social, politique et économique. Par conséquent, nous nous engageons à combattre, par les moyens diplomatiques et juridiques appropriés, la violence armée, qui porte atteinte à la sécurité, aux principes et valeurs découlant du plein respect des droits de l'Homme, et qui entrave la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).
  11. Nous réaffirmons que la Déclaration de Bamako et celle de Saint-Boniface constituent les instruments de référence de la Francophonie au service de la paix, de la démocratie, de la consolidation de l'État de droit, du respect des droits de l'Homme, de la prévention des conflits et de la sécurité humaine. Nous nous engageons à renforcer, dans le cadre de la résolution adoptée par ce Sommet, leurs modalités de mise en œuvre et de suivi dans tout l'espace francophone.
  12. Nous estimons nécessaire à cet égard de partager les pratiques utiles prévalant dans chacun de nos pays en vue d'une vie politique apaisée, reposant notamment sur la coexistence harmonieuse de toutes les composantes de nos sociétés. Nous demandons à l'OIF, en liaison avec l'APF et les opérateurs, de nous accompagner dans ce dialogue.
  13. Nous réaffirmons le rôle privilégié de la Francophonie pour contribuer au règlement des crises et des conflits dans l'espace francophone. Nous déplorons les situations qui perdurent dans certains de nos pays et soulignons notre détermination à accompagner ceux-ci dans les phases de sortie de crise, de transition et de consolidation de la paix, dans le cadre de la Résolution adoptée par ce Sommet.
  14. Nous reconnaissons le rôle des entités fédérées, des régions et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des engagements internationaux touchant leurs secteurs de compétences.
  15. Nous saluons la création de l'Agence ONU-Femmes et encourageons l'OIF à travailler en synergie avec elle. Persuadés que le rôle des femmes dans nos sociétés est fondamental et au nom du principe d'égalité, nous réaffirmons notre volonté de renforcer leur participation à la prise de décision. Pour prévenir et combattre les actes de violence ou de discrimination, nous prendrons toutes les mesures déclinées dans la Déclaration francophone sur les violences faites aux femmes.
  16. Nous nous félicitons de l'impulsion nouvelle donnée à la participation de pays francophones aux opérations de maintien de la paix (OMP) depuis le Sommet de Québec de 2008, notamment dans le cadre de l'ONU. Nous encourageons la poursuite du travail réalisé par les États membres, en partage de responsabilité avec le Secrétariat général de l'ONU, pour accroître l'offre de contingents francophones civils et militaires et pour prendre des mesures concrètes en vue de renforcer leurs capacités et faciliter l'accession des francophones à des postes de commandement aux OMP. Il appartient à l'ONU de veiller pour sa part au respect du multilinguisme dans les opérations de maintien de la paix.
  17. Nous réaffirmons notre soutien aux efforts en vue de parvenir à une paix juste, durable et globale au Moyen-Orient, permettant notamment l'existence de deux États, Israël et la Palestine, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité, à l'intérieur de frontières internationalement reconnues. Elle devra être fondée sur les résolutions pertinentes des Nations unies, particulièrement les résolutions 242, 338, 1397 et

1515 du Conseil de sécurité, les termes de référence de la Conférence de Madrid, la feuille de route du Quartet et l'Initiative de paix arabe telle qu'adoptée au Sommet de Beyrouth. Nous soutenons les appels visant à créer au Moyen-Orient une zone exempte d'armes de destruction massive, notamment des armes nucléaires. Nous nous félicitons en ce sens de l'adoption par la 8<sup>e</sup> Conférence d'examen du traité de non-prolifération nucléaire de mai 2010 d'« étapes pratiques » en vue de mettre en œuvre une telle zone au Moyen-Orient.

18. Nous exprimons notre solidarité avec le peuple haïtien à la suite du terrible tremblement de terre qui a dévasté le pays en janvier 2010 et nous nous engageons à redoubler d'efforts pour la reconstruction du pays. Nous réaffirmons notre volonté de soutenir la mise en œuvre du Plan d'action de la Francophonie pour la reconstruction d'Haïti et des engagements de la résolution concernant Haïti adoptée par ce Sommet.

**II. La Francophonie et le développement durable : les solidarités francophones face aux grands défis (notamment la sécurité alimentaire, le changement climatique, la diversité biologique)**

19. Nous réaffirmons notre volonté de poursuivre nos efforts afin d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici à 2015 et notre détermination à mettre en œuvre les engagements que nous avons pris à cet égard lors du Sommet sur les OMD, tenu à New York du 20 au 22 septembre 2010. Nous nous engageons à mettre la sécurité alimentaire, la lutte contre le changement climatique et la protection de la diversité biologique au centre de nos préoccupations.
20. Nous reconnaissons à cet effet le rôle indispensable des financements innovants qui constituent des ressources complémentaires de l'aide publique et renforcent les mécanismes existants, notamment en faveur de secteurs prioritaires pour les OMD.
21. Nous nous engageons à poursuivre les efforts visant à assurer la réalisation des OMD en matière d'éducation, en donnant notamment à tous les enfants les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires. Nous nous engageons également à poursuivre les efforts visant à éliminer les disparités entre les sexes à tous les niveaux de l'enseignement.
22. Nous réitérons notre volonté de réduire la mortalité infantile et d'améliorer la santé maternelle. À cet égard, nous saluons la Stratégie mondiale pour la santé de la femme et de l'enfant, dévoilée à New York le 22 septembre 2010. Nous saluons également la reconstitution triennale du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Ces initiatives permettront d'appuyer les efforts consentis par les pays pour atteindre les OMD en matière de santé.
23. Nous nous engageons à renouveler nos efforts en matière de sécurité alimentaire et à mettre en œuvre de façon non discriminatoire le droit à une alimentation adéquate. Nous exprimons la volonté de renforcer notre concertation au sein des principales instances compétentes, avec l'appui de l'OIF et des opérateurs concernés, et de combattre la volatilité des prix des matières premières. Nous réitérons notre engagement en faveur de la coopération tripartite, adossée à une stratégie appropriée, dans le domaine de la sécurité alimentaire, comme d'ailleurs dans celui de la santé.
24. Nous nous engageons à promouvoir de manière concertée la recherche dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et de la gestion de l'eau, qui soit respectueuse des principes du développement durable.
25. Nous reconnaissons la contribution essentielle des petits exploitants agricoles, et en particulier celle des femmes, à la sécurité alimentaire dans le monde. Nous veillerons aussi à ce que toutes les parties prenantes soient associées, sur les plans national, régional et international, à la réflexion sur ces thèmes. Nous nous engageons à renforcer notre soutien aux capacités des petits producteurs, notamment en vue de s'adapter au changement climatique et d'en atténuer les effets.
26. Nous estimons que les négociations actuelles sur le climat doivent mener à des décisions concrètes fin 2010 à Cancún, car il s'agira d'une étape déterminante vers l'adoption d'un accord global juridiquement contraignant. Nous nous engageons à rechercher à Cancún des positions concertées et demandons à l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie (IEPF) de poursuivre ses activités de soutien lors de ces négociations. Nous réaffirmons notre volonté de mettre en œuvre les engagements qui figurent dans l'Accord de Copenhague, y compris les dispositifs de financement précoce et de long terme, et de garantir la mise en œuvre intégrale, effective et continue de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

27. Nous encourageons les initiatives visant à accroître de manière significative les capacités d'accès des pays francophones du Sud et à faciliter la diffusion de l'instrument « Mécanisme pour un développement propre » (MDP) et, par conséquent, les financements drainés par ce mécanisme. Nous soutenons le renforcement des moyens en faveur des Plans d'action nationaux d'adaptation (PANA) et d'une meilleure coordination des efforts d'adaptation, y compris une allocation plus équitable des moyens disponibles dans les différents fonds pour les pays les plus vulnérables.
28. Nous sommes convaincus que la lutte contre la désertification constitue une des réponses aux effets du changement climatique. C'est pourquoi nous décidons d'accompagner l'initiative africaine de la Grande Muraille verte.
29. Nous apportons notre soutien aux efforts de sauvetage du lac Tchad entrepris par le Gouvernement tchadien et appelons à cet effet à une plus grande solidarité de la communauté internationale.
30. Nous réaffirmons notre engagement à soutenir les partenariats régionaux et internationaux visant à assurer une gestion responsable et durable des forêts afin de lutter contre le changement climatique par la réduction des émissions de gaz à effet de serre, domaines dans lesquels les forêts représentent le poumon écologique mondial.
31. Nous nous félicitons de la tenue de la première Réunion des ministres responsables de l'énergie de la Francophonie, dans le cadre du Congrès mondial de l'énergie, à Montréal, le 13 septembre 2010. Cette rencontre a permis à la Francophonie de se mobiliser et d'apporter sa contribution face aux enjeux liés à l'énergie.
32. En cette Année internationale pour la biodiversité et alors que se tient à Nagoya la 10<sup>e</sup> Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, nous nous engageons à mettre en œuvre cet instrument et les autres instruments relatifs à la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, afin de sauvegarder la biodiversité déjà fortement dégradée de notre planète. En publiant aujourd'hui l'atlas de la biodiversité au sein de la Francophonie, nous nous donnons un outil qui propose des pistes pour une gestion durable de notre diversité biologique.
33. Nous nous engageons à rechercher des positions concertées en vue du Sommet sur le développement durable de Rio en 2012.
34. Nous soulignons le rôle capital de l'eau pour le développement durable. Dans ce contexte, nous saluons l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU, le 28 juillet 2010, de la résolution portant sur le droit et l'accès à l'eau potable, et à des services d'assainissement, et nous nous engageons pour que cela devienne une réalité pour tous.
35. Nous réaffirmons notre engagement à appuyer les efforts pour réduire la vulnérabilité des petits États insulaires en développement (PEID), dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Maurice, ainsi que celle des autres régions côtières.
36. Nous affirmons l'importance de la contribution de la culture au développement social et économique de nos pays. Dans ce contexte, nous réitérons notre appel à la ratification universelle et à la mise en œuvre de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'Unesco. Nous demandons à l'OIF et aux opérateurs de renforcer l'accompagnement des pays francophones du Sud qui s'engagent dans le développement de leurs politiques nationales en matière de culture et qui travaillent à l'émergence d'industries culturelles sur leur territoire.

**III. La langue française et l'éducation  
dans un monde globalisé :  
les défis de la diversité et de l'innovation**

37. Nous demandons à l'OIF et aux opérateurs de se donner une politique de promotion du français qui intègre et mette en synergie les actions de l'OIF, des opérateurs et de leurs réseaux, en vue de son adoption lors du XIV<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie. À cet égard, l'OIF organisera, en collaboration avec le gouvernement du Québec, un Forum mondial de la langue française au printemps 2012.
38. Nous nous engageons à promouvoir l'emploi du français dans les organisations internationales et régionales. Nous réaffirmons notre attachement au Vade-mecum relatif à l'usage de la langue française adopté à Bucarest et encourageons les pays dont le français n'est ni la langue officielle ni la langue d'enseignement à lui accorder un statut privilégié dans les programmes d'étude des langues étrangères.
39. Nous encourageons la multiplication des groupes des ambassadeurs francophones, tout en les appelant à coopérer avec les institutions et acteurs partageant les objectifs de la Francophonie.

40. Nous entendons valoriser le français en tant que langue technique, scientifique, juridique, économique et financière. Dans cet esprit, nous demandons à l'OIF et aux opérateurs concernés d'encourager les réseaux professionnels ou universitaires qui emploient et diffusent le français dans leurs domaines de compétence.
41. Nous veillerons à la visibilité du français et au respect de son usage lors des Jeux olympiques et paralympiques de 2012 à Londres, avec le concours du Grand Témoin de la Francophonie.
42. Nous saluons la signature des premiers pactes linguistiques lors de ce Sommet et encourageons la multiplication de ces plans d'action, qui favorisent la promotion du français.
43. Nous reconnaissons que l'accès à une « Éducation pour tous » (EPT) de qualité, ainsi qu'à la formation et à l'enseignement professionnel, est une condition essentielle au développement durable des sociétés. Nous nous engageons à promouvoir l'EPT en synergie avec les partenaires au développement et la société civile. Nous réaffirmons la responsabilité principale des autorités publiques pour la formulation et la mise en œuvre des politiques d'éducation et de formation, dans le respect des langues nationales.
44. Nous réitérons notre soutien aux actions francophones dans le domaine de l'éducation, telle l'Initiative francophone pour la formation à distance des maîtres (Ifadem), dont les effets multiplicateurs sont avérés pour nos populations, et demandons à l'OIF et à l'AUF de poursuivre son déploiement, en priorité en Haïti.
45. Nous réaffirmons notre attachement à la chaîne multilatérale francophone TV5, à son rôle essentiel pour l'apprentissage et le rayonnement international du français. À cet effet, nous entendons faciliter la diffusion et l'accessibilité de TV5, vecteur de la diversité culturelle.
46. Nous réaffirmons notre volonté de faciliter pour les pays francophones du Sud l'appropriation des technologies de l'information et de la communication (TIC) afin de les aider à mieux intégrer l'économie

numérique mondiale. Nous demandons à l'OIF et aux opérateurs de mener une réflexion sur une nouvelle stratégie en matière de TIC et sur leur contribution possible à un cyberspace libre et accessible, riche de contenus francophones. Nous soulignons la nécessité d'un dialogue avec toutes les parties concernées, dans le cadre de l'expansion de la Toile, qui prenne en compte l'ensemble des intérêts et qui respecte les droits et libertés de chacun. Nous demandons à l'OIF de contribuer à la réalisation des objectifs du Forum sur la gouvernance d'Internet.

47. Nous entendons favoriser la coopération entre nos pays en matière de recherche, d'innovation, de formation et d'utilisation des techniques d'information et de communication modernes. La diversité propre à la Francophonie constitue un atout à valoriser en mettant en réseau les acteurs de l'innovation. À ce titre, nous encourageons les échanges de professeurs et d'étudiants et les synergies dans le domaine de la recherche scientifique et technologique entre pays francophones, et saluons la constitution d'un « Réseau d'excellence des sciences de l'ingénieur de la Francophonie » (RESCIF). À cet égard, nous appelons ses membres à nouer un partenariat avec l'AUF.

Nous saluons le rôle central du Secrétaire général de la Francophonie et son action politique, personification de l'engagement et de la solidarité francophones au plan international.

Nous évaluerons ensemble, lors du XIV<sup>e</sup> Sommet, les engagements pris au titre de cette Déclaration.

L'avenir du monde francophone est entre les mains de notre jeunesse. Animés du désir de lui confier un héritage d'espoir fondé sur les valeurs qui nous unissent, nous l'aiderons avec force à réaliser cette ambition.

Notre jeunesse enrichira le développement démocratique de nos pays en nourrissant le respect de l'autre et de l'humanité dans sa diversité.

Tel est l'exaltant dessein que nous souhaitons-lui léguer en cette Année internationale de la jeunesse.

# RÉSOLUTION SUR LA DÉCLARATION DE BAMAKO DIX ANS APRÈS SON ADOPTION

## XIII<sup>e</sup> Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage

Montreux (Suisse), 23-24 octobre 2010

**Nous, Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage**, réunis les 23 et 24 octobre 2010 à Montreux, en Suisse, à l'occasion du XIII<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie,

**Considérant**, dix ans après son adoption, la portée de la Déclaration de Bamako dans les domaines de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme dans l'espace francophone, que la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine est venue conforter en 2006 ;

**Réitérant** notre adhésion à tous les principes et engagements consensuels qui y sont déclinés, tout comme au mécanisme de suivi et de sauvegarde dont ils sont assortis, et **réaffirmant** notre volonté d'appliquer de façon vigoureuse et efficace ce dispositif en nous fondant sur les enseignements tirés de sa mise en œuvre ;

### Pour la consolidation de l'État de droit,

**Nous engageons à :**

- consolider, en liaison avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, le rôle des parlements, dans leurs fonctions normative et de contrôle démocratique, dans le respect de la séparation des pouvoirs ;
- amplifier nos efforts en vue de garantir à toutes les institutions de contrôle, de régulation et de médiation

l'indépendance et les moyens requis pour assurer efficacement leurs missions ;

- œuvrer en faveur du renforcement de l'indépendance et des capacités des institutions judiciaires, y compris des barreaux, ainsi que du droit à un recours effectif à la Justice nationale et internationale, en procédant à la réforme et à la modernisation du droit et de la justice ;

### Demandons au Secrétaire général :

- d'encourager le partage d'expériences entre les institutions des pays francophones sur le renforcement de l'État de droit ;
- d'intensifier la mobilisation de l'expertise francophone pour mieux faire valoir le patrimoine juridique commun dans l'élaboration d'un droit harmonisé au niveau international, tout en tenant compte du pluralisme des systèmes juridiques ;

### Pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes,

**Nous engageons à :**

- veiller à ce que l'organisation et la tenue des scrutins répondent aux principes de transparence et de fiabilité, ainsi qu'aux exigences du jeu démocratique ;
- conforter les capacités et le caractère professionnel des organes de gestion des élections afin de garantir leur efficacité et leur crédibilité ;

## Annexes

- assurer la participation libre et équitable de l'ensemble des acteurs concernés aux différentes étapes des processus électoraux ;

### **Demandons au Secrétaire général :**

- de rationaliser les modes d'accompagnement des processus électoraux, en mobilisant davantage les compétences spécifiques francophones ;
- de soutenir l'action des structures de gestion des opérations électorales, notamment pour la confection de listes électorales fiables et informatisées et la sécurisation de la transmission et du traitement des résultats électoraux ;
- de développer les capacités des organes chargés du contentieux électoral et de la régulation de la communication ;

### **Pour une vie politique apaisée,**

### **Nous engageons à :**

- favoriser le consensus dans l'élaboration et la révision des textes fondamentaux régissant la vie démocratique ;
- encourager les efforts en faveur de l'adoption et de la mise en œuvre de textes portant statut des partis politiques, statut de l'opposition et statut des anciens chefs d'État ;
- promouvoir la participation des femmes à la vie publique et politique et, en particulier, leur pleine et égale participation à tous les niveaux de décision ;
- garantir la liberté de la presse et assurer une meilleure protection des journalistes, dans le respect des lois en vigueur et des textes internationaux ;
- veiller à la mise en place et au fonctionnement de mécanismes indépendants de régulation et d'auto-régulation des médias ;

### **Demandons au Secrétaire général :**

- de renforcer les activités en matière de soutien à la diffusion des valeurs démocratiques auprès de tous les protagonistes de la vie politique, pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle ;
- de poursuivre son action en faveur de la liberté de la presse et du pluralisme des médias, en contribuant notamment à la professionnalisation des journalistes et au renforcement des règles de déontologie ;

### **Pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme,**

### **Nous engageons à :**

- participer activement au renforcement des organes et mécanismes de promotion et de protection des droits de l'Homme, ainsi qu'à prendre en compte les recommandations issues de l'Examen périodique universel ;
- poursuivre la ratification et la réception en droit interne des instruments de promotion et de protection des droits de l'Homme, lesquels sont universels, indivisibles, indissociables et interdépendants, et doivent être considérés comme d'égale importance ;
- nous mobiliser plus fortement en faveur de la lutte contre l'impunité des violations des droits de l'Homme, en participant notamment au développement de la justice pénale internationale ;
- assurer l'appropriation et la mise en œuvre effective des normes internationales, à travers l'éducation et la formation aux droits de l'Homme ;
- combattre toutes les formes de discriminations et de violences à l'égard des femmes et des filles, pour une mise en œuvre effective de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- renforcer la protection des droits de l'enfant, notamment par la mise en place de dispositifs spécifiques ;
- accorder un soutien accru à l'action des défenseurs des droits de l'Homme et leur assurer une meilleure protection contre toute forme d'atteinte à leurs libertés, conformément aux instruments internationaux pertinents dans ce domaine ;
- améliorer le statut des institutions nationales des droits de l'Homme, en particulier pour favoriser l'exercice indépendant et efficace de leurs missions ;
- adopter une législation assurant la protection des données personnelles et soutenir les efforts en vue de l'établissement d'un instrument international sur la protection des données personnelles et de la vie privée ;
- reconnaître la pleine applicabilité des instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'Homme sur la Toile et garantir qu'Internet demeure un cyberspace ouvert et universel ;
- veiller à l'effectivité des mécanismes de garantie du respect des droits de l'Homme par les entreprises, qui ont des responsabilités sociales et sociétales ;

### **Demandons au Secrétaire général :**

- de poursuivre le développement de la coopération avec les autres organisations internationales et régionales ;



- d'intensifier son appui aux mécanismes nationaux de protection des droits de l'Homme et aux défenseurs des droits de l'Homme, conformément aux instruments internationaux pertinents dans ce domaine ;
- de contribuer, au titre de son action en faveur de la diversité culturelle, à la promotion et à la protection des droits culturels ;
- d'œuvrer à l'émergence de positions communes des pays francophones dans les instances des droits de l'Homme des Nations Unies ;
- d'accompagner notre réflexion sur un cyberspace libre et accessible ;

**Pour la mise en œuvre renforcée des mécanismes de prévention, de règlement des crises et des conflits et de consolidation de la paix,**

**Nous engageons à :**

- favoriser tout dispositif de nature à prévenir ou à régler pacifiquement les différends internes à travers le dialogue et la médiation ;
- donner leur plein effet aux mécanismes de sauvegarde de la démocratie mis en place par le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako ;
- contribuer plus activement à la mise en œuvre de nos engagements, tels que formulés dans la Déclaration de Saint-Boniface sur la prévention des conflits et la sécurité humaine ;
- renforcer les dispositifs francophones en matière d'alerte précoce, de diplomatie préventive et de médiation afin d'identifier les menaces qui pèsent sur nos populations et leurs causes profondes ;
- œuvrer pour la consolidation de la paix et promouvoir la gouvernance démocratique et les réformes des systèmes de sécurité (RSS) ;

**Demandons au Secrétaire général :**

- de consolider l'action de la Francophonie en matière d'alerte précoce et de réaction rapide ;
- d'intensifier le recours au déploiement d'envoyés spéciaux ainsi qu'aux missions d'information et de contacts, de médiation et de facilitation ;
- d'amplifier la coordination et la mise en synergie des actions de la Francophonie dans la gestion des crises et l'accompagnement des transitions avec ses partenaires internationaux et régionaux ;
- d'appuyer les efforts de consolidation de la paix dans les pays en sortie de crise et d'approfondir la coopération avec la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies ;
- de renforcer le soutien politique en vue d'une participation francophone accrue aux opérations de maintien de la paix ;
- d'appuyer une participation accrue des femmes aux négociations et à la prise de décision dans les processus de sortie de crise, de transition et de consolidation de la paix ;

**Nous, Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, nous engageons à :**

**Soutenir** l'action du Secrétaire général de la Francophonie pour la poursuite de la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako, en impliquant l'APF, les opérateurs, les réseaux institutionnels et la société civile, et **porter** de façon plus systématique le message de Bamako dans les enceintes internationales et régionales ;

**Promouvoir** plus largement la Déclaration de Bamako en vue de sa pleine appropriation par les populations ;

**Approfondir** le dialogue autour de la culture démocratique, de l'État de droit et de la paix, en mettant mieux à profit la diversité de nos expériences, à travers des échanges permanents, en particulier sur les processus de transition.

# CHARTRE DE PARTENARIAT ENTRE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE ET LES RÉSEAUX INSTITUTIONNELS DE LA FRANCOPHONIE

## Journées des réseaux institutionnels de la Francophonie

**Paris (France), 13-14 mars 2012**

### Préambule

Étant rappelés la Charte de la Francophonie ainsi que les textes de référence régissant l'action de la Francophonie en faveur de la promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme et, notamment, la Déclaration de Bamako (novembre 2000), ainsi que la Déclaration de Saint-Boniface (mai 2006) ;

Étant rappelée la Déclaration de Paris adoptée par la IV<sup>e</sup> Conférence des ministres francophones de la Justice (février 2008) ;

Étant rappelée la Résolution sur la Déclaration de Bamako dix ans après son adoption, adoptée par le XIII<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie, Montreux (octobre 2010) ;

Étant rappelés, d'une part, le partenariat étroit bâti entre l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), à travers sa Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, et les réseaux institutionnels de la Francophonie pour la réalisation d'objectifs communs et, d'autre part, la spécificité de cette démarche de solidarité, permettant une présence forte sur le terrain, valorisant les

échanges de pratiques et d'expériences entre les institutions des pays francophones et participant de la promotion, au quotidien, de la diversité des cultures juridiques ;

### Objectifs de la Charte de partenariat

La présente Charte de partenariat vise à :

- mieux affirmer la place des réseaux institutionnels au sein de la Francophonie institutionnelle, au regard de leur contribution effective à la mise en œuvre des engagements et de la programmation francophones ;
- préciser les modalités de coopération entre l'OIF et les réseaux institutionnels ;
- renforcer la cohérence dans les actions menées et dans la communication des informations entre l'OIF et les réseaux, et entre les réseaux eux-mêmes ;
- élaborer des stratégies ciblées avec les réseaux institutionnels et renforcer ainsi la visibilité de l'action francophone.

Ce partenariat s'inscrit dans la complémentarité des relations que la Francophonie entretient avec la Conférence

francophone des OING et le réseau des associations professionnelles francophones mobilisées en faveur de la promotion de la langue française.

#### **Définition des réseaux institutionnels de la Francophonie**

Au sens de la présente Charte de partenariat, est reconnu comme réseau institutionnel de la Francophonie, toute organisation régulièrement créée par un acte de droit privé interne qui intéresse, par ses activités, un nombre suffisant d'institutions et d'organismes pour pouvoir valablement représenter l'espace francophone. Les réseaux institutionnels de la Francophonie sont un regroupement volontaire d'institutions et/ou d'organismes francophones de compétences similaires qui agissent sans but lucratif et qui interviennent dans les domaines de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme.

Les réseaux institutionnels de la Francophonie apportent, par leur mobilisation et leur expertise, une contribution aux actions de l'OIF. Ils participent de la promotion des principes et des valeurs qui sous-tendent ces actions ainsi que de l'usage de la langue française et de la diversité culturelle et linguistique.

Les réseaux institutionnels francophones se caractérisent par leur autonomie et leur indépendance par rapport à l'OIF.

#### **Modalités de coopération et relations entre l'OIF et les réseaux institutionnels de la Francophonie (ci-après « les réseaux »)**

L'OIF s'engage à informer les réseaux institutionnels de ses activités et de ses programmes, ainsi que des décisions des instances francophones, et notamment de celles adoptées par le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) et par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) conformément aux dispositions de la Déclaration de Bamako, et se tient à la disposition des réseaux pour un dialogue sur le suivi et la portée de ces décisions.

L'OIF transmet régulièrement les communiqués et les résolutions du Conseil permanent de la Francophonie aux bureaux des présidents et des secrétariats généraux des réseaux institutionnels. Elle associe les réseaux institutionnels à l'observation et à l'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Déclaration de Bamako, chapitre 5).

Dans le cadre de la programmation adoptée par les instances francophones, l'OIF apporte son soutien aux réseaux institutionnels dans la mise en œuvre des activités concourant à la réalisation des engagements des États et gouvernements francophones. Conformément aux règles en vigueur à l'OIF, les réseaux institutionnels assurent dans ce cas la visibilité de leur partenariat avec l'OIF en portant, lors de la réalisation de ces activités, la mention « avec le soutien de l'Organisation internationale de la Francophonie » accompagnée du logo de l'OIF.

L'OIF s'attache à développer des initiatives conjointes aux différents réseaux, en s'appuyant notamment sur les conclusions des réunions périodiques organisées entre les représentants des réseaux institutionnels.

Parallèlement, **les réseaux institutionnels** informent et associent l'OIF à leurs activités rencontrant les objectifs de la Francophonie, ainsi qu'aux réunions de leurs instances.

**Les réseaux**, dans leurs domaines de compétences, peuvent porter à la connaissance des instances francophones leurs travaux, observations et propositions sous toute forme appropriée.

**Les réseaux** peuvent être consultés pour l'identification d'experts ainsi que pour leur contribution et participation aux activités thématiques de la Francophonie et, notamment, pour l'élaboration du rapport sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone.

**Les réseaux** peuvent apporter, à la demande de l'OIF, et dans leur domaine de compétence, leur concours aux études, expertises et/ou publications de l'Organisation.

**Les réseaux** sont invités à contribuer aux initiatives de l'OIF en faveur de la promotion de l'usage du français et de son observation au sein des enceintes internationales.

L'OIF et **les réseaux institutionnels** pourront associer en tant que de besoin les opérateurs directs et reconnus du Sommet et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) à la mise en œuvre des activités.

La présente Charte de partenariat est ouverte à l'adhésion volontaire des réseaux institutionnels qui répondent aux critères de définition susmentionnés.

L'OIF tient, sous la responsabilité de la Délégation à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme, un répertoire régulièrement mis à jour des réseaux institutionnels adhérant à la présente Charte.

## Liste des réseaux institutionnels de la Francophonie

- Association africaine des hautes juridictions francophones – **AAHJF**  
www.aahjf.org
- Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français – **ACCPUF**  
www.accpuf.org
- Association francophone des Autorités de protection des données personnelles – **AFAPDP**  
www.afapdp.org
- Association francophone des commissions nationales de promotion et de protection des droits de l'Homme – **AFCNDH**  
www.afcndh.org
- Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français **AHJUCAF**  
www.ahjucaf.org
- Association internationale des procureurs et poursuivants francophones – **AIPPF**  
www.aippf.org
- Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français – **AISCCUF**  
www.aisccuf.org
- Association du notariat francophone – **ANF**  
www.notariat-francophone.org
- Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie – **AOMF**  
www.aomf-ombudsmans-francophonie.org
- Conférence internationale des barreaux de tradition juridique commune – **CIB**  
www.cib-avocats.org
- Réseau des compétences électorales francophones **RECEF**  
http://recef.org/
- Réseau francophone de diffusion du droit – **RF2D**  
www.rf2d.org
- Réseau francophone des régulateurs des médias **REFRAM**  
www.refram.org
- Réseau international francophone de formation policière – **FRANCOPOL**  
www.francopol.org
- Union des conseils économiques et sociaux et institutions similaires des États et gouvernements membres de la Francophonie – **UCESIF**

# SIGLES ET ABRÉVIATIONS

<b>ACCPUF :</b>	Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français
<b>CCN :</b>	Conseil consultatif national (Niger)
<b>CCRC :</b>	Commission consultative de révision de la Constitution
<b>CCRP :</b>	Conseil consultatif sur les réformes politiques (Burkina Faso)
<b>CDH :</b>	Conseil des droits de l'Homme
<b>CEDEAO :</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CENA :</b>	Commission électorale nationale autonome
<b>CENI :</b>	Commission électorale nationale indépendante
<b>CNRDRE :</b>	Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État (Mali)
<b>CODESC :</b>	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
<b>CPI :</b>	Cour pénale internationale
<b>CSRD :</b>	Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (Niger)
<b>CVJR :</b>	Commission vérité, justice et réconciliation
<b>DCP :</b>	Droits civils et politiques
<b>DDR :</b>	Désarmement, démobilisation et réintégration
<b>DESC :</b>	Droits économiques, sociaux et culturels
<b>DUDH :</b>	Déclaration universelle des droits de l'Homme
<b>EPU :</b>	Examen périodique universel
<b>FIDH :</b>	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
<b>HCDH :</b>	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme
<b>ICTJ :</b>	Centre international pour la justice transitionnelle
<b>INDH :</b>	Institution nationale des droits de l'Homme
<b>MAEE :</b>	Ministère des Affaires étrangères et européennes
<b>MINUSTAH :</b>	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti
<b>MONUSCO :</b>	Mission des Nations unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo
<b>OCDE :</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OEA :</b>	Organisation des États américains
<b>OHADA :</b>	Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique
<b>OIF :</b>	Organisation internationale de la Francophonie
<b>OMP :</b>	Opération de maintien de la paix
<b>ONG :</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU :</b>	Organisation des Nations unies
<b>ONUCI :</b>	Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire
<b>PIDCP :</b>	Pacte international relatif aux droits civils et politiques

## Sigles et abréviations

<b>PIDESC :</b>	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
<b>PJD :</b>	Parti justice et développement (Maroc)
<b>PLJ :</b>	Parti de la liberté et de la justice (Égypte)
<b>PNUD :</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>RECEF :</b>	Réseau des compétences électorales francophones
<b>REMDH :</b>	Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme
<b>RSS :</b>	Réforme des systèmes de sécurité
<b>UA :</b>	Union africaine
<b>UE :</b>	Union européenne
<b>UEMOA :</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>UNESCO :</b>	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture



# REMERCIEMENTS

L'élaboration du 5<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 Georges Nakseu-Nguefang, sous-directeurs ; Niagalé Bagayoko, Hervé Barraquand, Michel Carrié, Lauren Gimenez, Boubacar Issa Abdourhamane, Zahra Kamil, Saïdou Kane, Cyrille Zogo Ondo, ainsi que Amadou Diallo, Tidiane Dioh, Nora Ghelim, Lazare Ki-Zerbo, Andrianaivo Ravelona Rajoana, Alexandra Alexandrova Veleva, tous spécialistes de programmes à la DDHDP ; avec l'appui de Nathalie Rostini, chargée des publications à la Direction de la communication et du partenariat.

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 : Jean du Bois de Gaudusson, Messmer Gueyou, Théodore Holo, Fabrice Hourquebie, Dodzi Kokoroko et Jean-Claude Masclet.

Nos vifs remerciements s'adressent aussi aux réseaux institutionnels de la Francophonie, qui ont été particulièrement mobilisés dans le cadre des Journées des réseaux institutionnels de la Francophonie sur le thème « Les réseaux institutionnels de la Francophonie : une capacité d'action au service de la consolidation de la démocratie », qui se sont tenues à Paris, les 13 et 14 mars 2012.

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



# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>1. POUR LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT DE DROIT</b> .....	15
<b>CONSTITUTIONS ET TRANSITIONS : COMMENT ENRACINER LA DÉMOCRATIE</b> .....	16
<b>Les évolutions constitutionnelles</b> .....	17
L'émergence de nouvelles constitutions .....	18
Les révisions constitutionnelles .....	20
<b>Les défis constitutionnels</b> .....	23
Les changements extra-constitutionnels et le retour à l'ordre constitutionnel dans le contexte des transitions .....	23
Les réformes des constitutions face aux obstacles et blocages institutionnels et politiques. . . . .	26
L'élaboration de constitutions crédibles dans le cadre de processus constituants .....	27
L'écriture des nouvelles constitutions .....	28
Les autres défis politiques et institutionnels .....	29
<b>Prévention et gestion des crises : le rôle des cours constitutionnelles</b> .....	30
<b>L'action de la Francophonie en matière d'assistance</b> .....	32
La Déclaration de Bamako : instrument de promotion du constitutionnalisme démocratique . . . . .	33
Le renforcement de l'ingénierie constitutionnelle. . . . .	34
<b>2. POUR LA TENUE D'ÉLECTIONS LIBRES, FIABLES ET TRANSPARENTES</b> .....	37
<b>PROCESSUS ÉLECTORAUX : COMMENT S'INSCRIRE DANS LA DURÉE</b> .....	38
<b>Les grandes tendances de la conduite des processus électoraux : éléments d'un bilan</b> .....	39
La consécration des élections dans le processus démocratique .....	39
La persistance des difficultés .....	41
<b>Vers le renforcement durable de la gestion des processus électoraux</b> .....	45
Des efforts à entreprendre sur le plan national .....	45
Des efforts à entreprendre sur le plan international .....	49

<b>3. POUR LA PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE INTÉRIORISÉE ET LE PLEIN RESPECT DES DROITS DE L'HOMME</b> .....	53
<b>DROITS DE L'HOMME : COMMENT RENFORCER LA PROTECTION JURIDIQUE</b> .....	54
<b>Un plus grand engagement de la part des États</b> .....	54
L'adoption et la ratification de nouveaux instruments juridiques internationaux .....	54
L'apport de l'Examen périodique universel .....	57
<b>Les enjeux de la justiciabilité des droits</b> .....	60
Le cadre politique et juridique .....	61
Les enjeux attachés à la justiciabilité des Desc .....	64
Quelques décisions et pratiques remarquables dans l'espace francophone .....	66
<b>4. RENFORCER LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ</b> .....	69
<b>JUSTICE, VÉRITÉ &amp; RÉCONCILIATION : COMMENT RECONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE DURABLE</b> .....	70
<b>Le contexte international</b> .....	72
Le cadre multilatéral .....	72
Le cadre bilatéral .....	75
Le cadre de la société civile .....	76
<b>Francophonie et justice, vérité et réconciliation</b> .....	77
Les textes francophones de référence .....	77
Les réalisations et les actions déjà déployées .....	79
La plus-value d'une approche francophone .....	81
<b>5. UN DROIT ENRICHIS AU SERVICE DE LA JUSTICE</b> .....	87
<b>DIVERSITÉ DES CULTURES JURIDIQUES : COMMENT RELEVER LES DÉFIS DE LA MONDIALISATION</b> .....	88
<b>Le constat</b> .....	89
Dualité des systèmes juridiques .....	90
La diversité des droits à l'intérieur des systèmes juridiques .....	91
L'enjeu de l'appropriation des droits endogènes .....	93
<b>Les enjeux</b> .....	94
Promouvoir la diversité .....	94
Protéger la diversité .....	96
<b>La stratégie francophone comme moyen d'action en soutien de la diversité</b> .....	96
La valorisation de l'expertise francophone dans les enceintes internationales .....	96
La mobilisation des réseaux institutionnels .....	97
Le soutien aux harmonisations du droit .....	98
L'appui à la diffusion et l'accessibilité du droit .....	98

<b>6. PRÉVENTION, RÈGLEMENT DES CRISES ET DES CONFLITS, ET CONSOLIDATION DE LA PAIX</b> .....	101
<b>SYSTÈMES DE SÉCURITÉ : COMMENT GARANTIR ET PROTÉGER LA DÉMOCRATIE</b> . . . .	102
<b>Un bilan en demi-teinte</b> .....	102
Les processus RSS dans l'espace francophone .....	103
Les principaux obstacles .....	104
<b>L'accompagnement des processus RSS dans l'espace francophone</b> .....	110
Favoriser une meilleure prise en compte des spécificités francophones et des particularités locales. ....	110
Pour une approche préventive .....	111
Renforcer la gouvernance démocratique .....	113
<b>ANNEXES</b> .....	119
<b>DÉCLARATION DE MONTREUX</b> .....	120
<b>RÉSOLUTION SUR LA DÉCLARATION DE BAMAKO DIX ANS APRÈS SON ADOPTION.</b> . . .	125
<b>CHARTRE DE PARTENARIAT ENTRE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCO-     PHONIE ET LES RÉSEAUX INSTITUTIONNELS DE LA FRANCOPHONIE.</b> .....	128
<b>SIGLES ET ABRÉVIATIONS</b> .....	131
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	133





Ce rapport a été réalisé sous la direction de Hugo Sada,  
Délégué à la paix, à la démocratie et aux droits de l'Homme

Avec la collaboration de l'ensemble de la Délégation  
Et l'appui de la Direction de la communication et du partenariat

Maquette et révision : Réjane Cruzet

Ce document participe à la protection de l'environnement.  
Il est imprimé sur du papier certifié PEFC, issu de forêts gérées  
durablement, avec des encres à base d'huiles végétales



© Organisation internationale de la Francophonie, Paris, septembre 2012.  
Tous droits réservés

ISBN 978-92-9028-362-1

Imprimé en France par STIPA

**ORGANISATION INTERNATIONALE  
DE LA FRANCOPHONIE**

19-21, AVENUE BOSQUET, 75007 PARIS (FRANCE)

TÉLÉPHONE : + (33) 1 44 37 33 00

[www.francophonie.org](http://www.francophonie.org)

<http://democratie.francophonie.org>

